UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. FACULTÉ DE DROIT

LES
ENQUÊTES PARLEMENTAIRES

THÈSE
POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le juillet 1903

PAR

PIERRE MOURGUE

MONTPELLIER
IMPRIMERIE SERRE ET ROUMÉGOUS, RUE VIEILLE-INTENDANCE
1903

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT EN DROIT

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. VIGIÉ, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

BRÉMOND, Assesseur, professeur de Droit administratif.

GIDE, professeur d'Économie politique, en congé.

GLAIZE, professeur de Procédure civile, chargé des cours de Voies d'exécution et de Législation financière.

LABORDE, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et économie industrielles.

CHARMONT, professeur de Droit civil.

CHAUSSE, professeur de Droit romain.

MEYNIAL, professeur d'Histoire du Droit.

BARDE, professeur de Droit constitutionnel.

VALÉRY, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

DECLAREUIL, professeur de Droit romain, chargé des cours de Pandectes et d'Histoire du Droit public français.

MARGAT, professeur de Droit civil.

PERREAU, professeur de Droit civil approfondi.

MOYE, agrégé, chargé des cours de Droit international.

RIST, agrégé, chargé d'un cours d'Économie politique et du cours d'Histoire des Doctrines économiques.

PORTE, agrégé, chargé d'un cours d'Économie politique.

GRANGÉ, secrétaire.

LAURENS, professeur honoraire.

GIRAUD, secrétaire honoraire.

MEMBRES DU JURY

MM. BARDE, *Président.*

BRÉMOND, PORTE, } *Assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. FACULTÉ DE DROIT

LES
ENQUÊTES PARLEMENTAIRES

THÈSE
POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le juillet 1903

ACAD. LAGUEBAT. BIBL.

PAR

PIERRE MOURGUE

MONTPELLIER
IMPRIMERIE SERRE ET ROUMÉGOUS, RUE VIEILLE-INTENDANCE
—
1903

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41545824_0002

LES

ENQUÊTES PARLEMENTAIRES

PREMIÈRE PARTIE

Du droit d'enquête

CHAPITRE PREMIER

Les enquêtes dans les divers pays

« On appelle enquête parlementaire, dit Pierre (1), »les investigations auxquelles une Assemblée procède »elle-même par l'intermédiaire des membres qu'elle a »désignés avec un mandat déterminé ».

Les membres désignés forment la Commission d'enquête chargée de recueillir toutes les informations nécessaires pour permettre à l'Assemblée qui a nommé la Commission de statuer, en connaissance de cause, sur le point qui a nécessité l'enquête.

(1) Pierre.—Traité de droit politique, électoral et parlementaire, p. 596

Presque tous les Parlements emploient, aujourd'hui, ce moyen d'information, aussi bien chez les nations à régime parlementaire et libéral comme la France et l'Angleterre, que chez les nations à Constitution autoritaire comme la Prusse.

En France, le droit d'enquête n'est établi par aucune loi ; néanmoins il n'est contesté par personne.

La pratique de l'enquête dans notre pays est relativement récente. Si l'on prend le mot « enquête parlementaire » dans le sens que nous lui donnons aujourd'hui, elle n'existe en France que depuis les dernières années de la Restauration, et même ce droit des Chambres ne trouve un exercice fréquent que sous la Monarchie de Juillet.

On a toutefois remarqué, avec raison, que les Comités élus dans leur sein par nos premières Assemblées législatives avaient eu, par leur pouvoir de contrôle sur les ministres et sur toute l'Administration, une action fort semblable à celle des Commissions d'enquête actuelles (1).

La Constituante, non contente d'affaiblir le pouvoir ministériel en créant l'indépendance des administrations locales, institua plus de trente comités qui, constamment en relations avec les agents et les assemblées de district et de département, purent très facilement imposer leurs volontés aux ministres pour tous les actes d'exécution. Peu à peu, même leur autorité s'accrut, au point qu'ils portèrent « des arrêtés qui sous le nom d'avis circulèrent

---

(1) Esmein. — Éléments de droit constitutionnel, p. 730.

Dupriez. — Les Ministres dans les principaux pays, tome II, p. 265 et suivantes.

»avec la signature d'officiers du Comité et une espèce »de sceau pour leur donner une force d'authenticité» (1). Ces Comités, exerçant une surveillance continuelle sur les ministres, étaient en fait de véritables commissions d'enquête présentant ce caractère particulier qu'elles étaient permanentes.

Sous la Législative, l'institution des Comités persista. — Sous la Convention, la défiance à l'égard du Pouvoir exécutif s'accrut ; l'influence des idées de Rousseau devint prépondérante, et, de plus en plus, on tendit à considérer que l'Assemblée seule représentait le peuple et était investie de sa souveraineté. De là, tendance à amoindrir le Pouvoir exécutif, tendance qui trouva sa réalisation la plus complète dans l'institution du Comité de Salut public investi du mandat général de surveiller l'Administration. Puisant dans la confiance de la Convention une force considérable, il transforma les ministres en agents subalternes obligés de suivre, en toute circonstance, la ligne de conduite politique qui leur était tracée. Là encore, par conséquent, Commission d'enquête exerçant incessamment son contrôle sur le Pouvoir exécutif.

La Constitution de l'an III marquait le point de départ d'un mouvement de réaction contre l'omnipotence des Assemblées et leur ingérence dans le domaine qui appartient naturellement au Pouvoir exécutif. Elle interdisait formellement à l'Assemblée de créer des Comités permanents (art. 67), et permettait seulement la nomination de Commissions spéciales pour l'étude d'une question

(1) Rapport de Camus à l'Assemblée législative sur l'organisation des comités de l'Assemblée constituante. — Cité par Dupriez, p. 265.

délicate ; ces commissions devaient se renfermer strictement dans le rôle qui leur était assigné. De plus, on est obligé d'admettre que le Corps législatif avait le droit d'enquête électorale, car ce droit est la conséquence nécessaire du droit de vérifier les pouvoirs des membres des Assemblées législatives, droit accordé au Corps législatif de la Constitution de l'an III par l'article 43, §2. « Dans tous les cas, le Corps législatif prononce seul sur »la validité des opérations électorales ».

La Constitution de l'an VIII, qui était la réalisation des idées personnelles de Bonaparte, restreignait les pouvoirs des Assemblées législatives au point d'en faire les instruments dociles des volontés du Premier Consul. Le Sénat était simplement un pouvoir régulateur. L'élaboration de la loi incombait au Tribunat et au Corps législatif : le Tribunat étudiait et discutait la loi ; le Corps législatif l'adoptait ou la rejetait en bloc, sans avoir le droit de discussion ou d'amendement, après avoir entendu les orateurs du Tribunat et du Gouvernement. Le Gouvernement seul avait l'initiative des lois qu'il faisait préparer par le Conseil d'Etat. De plus, le Premier Consul dirigeait la politique et exerçait le Pouvoir exécutif sans encourir de responsabilité devant le Pouvoir législatif ; les ministres qu'il nommait et révoquait à sa fantaisie étaient de simples agents d'exécution à la tête d'un grand service public et n'avaient aucun compte à rendre au Corps législatif : En somme, étant donné l'esprit général de la Constitution qui était de réduire au minimun les pouvoirs du Corps législatif, on ne saurait admettre le droit d'enquête parlementaire durant la période du Consulat.

Le 14 thermidor an X, les pouvoirs de Napoléon

Bonaparte étaient augmentés et enfin le sénatus-consulte du 28 floréal an XII, qui créait la dignité d'« Empereur des Français », établissait définitivement en France le gouvernement d'un seul. Le Tribunat était annihilé en attendant qu'il fût supprimé ; le Corps législatif ne conservait plus en fait aucun pouvoir ; le Sénat, «gardien de la Constitution», composé des créatures de l'Empereur, laissait appliquer des décrets qui étaient en fait de véritables dispositions législatives. Tout pouvoir était passé aux mains de l'Empereur et le contrôle parlementaire avec tous les droits qu'il comporte, entre autres le droit d'enquête, ne pouvait fonctionner sous un pareil régime.

Avec la Restauration commence une période nouvelle. Sans doute, la Charte de 1814 était encore peu libérale; elle n'établissait pas nettement le régime parlementaire, et l'entourage de Louis XVIII, surtout le comte d'Artois, le futur Charles X, fit tous ses efforts pour empêcher son fonctionnement régulier. Malgré tout, peu à peu, les Chambres purent conquérir certaines prérogatives qui appartiennent naturellement au Pouvoir législatif sous un Gouvernement de cabinet : droit d'initiative des lois qu'elles exercèrent au moins d'une façon détournée ; droit d'interroger le Ministère sur sa politique, droit qui n'eut pas nécessairement pour sanction la chute des ministres dans le cas où leurs actes n'étaient pas approuvés, mais qui devait gêner le Pouvoir exécutif et atténuer dans une certaine mesure son indépendance vis-à-vis du Pouvoir législatif ; enfin droit d'enquête que l'on voit exercer pour la première fois, en 1828, à propos de la question du régime économique des sucres (1).

(1) Degommier. — Les Enquêtes parlementaires, p. 9.
L. Say. — *Dictionnaire d'économie politique*. Au mot: *Enquête*.

La lutte engagée, sous la Restauration, entre le roi et la Chambre, pour la prépondérance politique, aboutit, après la Révolution de Juillet, au triomphe définitif du Pouvoir législatif. Le roi, dont les pouvoirs sont nettement déterminés, ne pourra plus violer la Constitution, comme le fit Charles X par ses Ordonnances, en prétextant la «sûreté de l'État». Ces termes vagues, qui, par leur imprécision même, avaient permis à Charles X d'affirmer la constitutionnalité de ses Ordonnances, sont supprimés dans la Charte de 1830 et il y est nettement établi que le roi peut faire seulement les règlements pour l'exécution des lois. — D'autre part, la Charte reconnaît formellement aux Chambres le droit d'initiative. Enfin la responsabilité des ministres est affirmée et un article promet la réglementation de leur responsabilité pénale par une loi.

En somme, c'est le régime parlementaire à l'anglaise qui va fonctionner en France, avec tous les moyens qu'il comporte normalement: droit de poser des questions, droit d'interpellation et droit d'enquête. Ce droit d'enquête, nous le voyons s'exercer en 1832 à propos du procès des ministres de Charles X, en 1842 à propos des trois élections de Langres, Embrun et Carpentras; nous trouvons aussi de nombreuses enquêtes économiques (1).

Sous la Constitution de 1848, le droit d'enquête est pleinement reconnu et nous devons mentionner spécialement l'enquête sur les événements de Juin.

Les institutions du second Empire s'inspirent directement de celles que Napoléon I^{er} avait établies en France au commencement du siècle. Le caractère essentiel de la

(1) Celle sur les tabacs, très importante, en 1835.

Constitution de 1852, c'est qu'elle donne la prépondérance à l'exécutif, et le rend indépendant du Pouvoir législatif. Aussi on ne trouve aucune enquête pendant toute cette période. Cependant le Corps législatif avait conservé le droit de vérifier les pouvoirs de ses membres. et bien qu'aucune enquête électorale n'ait été ordonnée, M. Lemercier, dans un rapport du 2 décembre 1857, affirmait que l'Assemblée législative pourrait, si cela était nécessaire, nommer une commission chargée de recueillir sur les lieux les renseignements relatifs à l'élection (1).

Depuis 1870, le Parlement français a usé fréquemment de l'enquête comme moyen d'information ; certaines de ces enquêtes sont particulièrement célèbres : celle de 1871 sur les actes du Gouvernement de la Défense nationale ; celle de 1877 sur les événements du 16 mai ; les deux enquêtes sur l'affaire de Panama de 1892 et 1897. Tout récemment, encore, un membre de la Chambre des députés lui proposait de nommer une Commission d'enquête à l'effet de s'occuper d'une affaire qui a longtemps passionné le pays, mais sa proposition a été repoussée.

En Angleterre, à coté des Commissions royales, nommées par une Ordonnance du Souverain pour l'étude d'une question déterminée, on trouve aussi des Commissions d'enquête nommées par une résolution du Parlement, et composées exclusivement de membres de la Chambre des Lords ou de la Chambre des Communes (2).

---

(1) Pierre. — Traité de droit politique, électoral et parlementaire.
Degommier. — Les Enquêtes parlementaires, p. 13, note.

(2) Franqueville. — Le Gouvernement et le Parlement britanniques, tomes II et III.
Todd. — Le Gouvernement parlementaire de l'Angleterre, tome II, p. 141 et suivantes.

La prépondérance du Parlement étant déjà ancienne, les Commissions d'enquête jouent un rôle, en Angleterre, depuis fort longtemps. Elles existeraient depuis le règne d'Edouard II (1).

Les premières Commissions d'enquête furent, la plupart du temps, des Commissions mixtes, c'est-à-dire composées de Lords et de membres de la Chambre des Communes. Depuis 1695, ces Commissions mixtes disparaissent ; on ne voit plus que des enquêtes faites par les membres d'une seule Chambre. La raison en est que, d'après d'anciens usages, les Commissions mixtes devaient comprendre un tiers de membres de la Chambre des Lords, deux tiers de membres de la Chambre des Communes ; la Chambre haute, peu favorisée, refusa d'employer ce moyen d'information.

En 1864, cependant, on voit reparaître les Commissions mixtes, à propos de l'examen de la question des chemins de fer. Une concession des Communes a permis à la vieille institution de rentrer en vigueur : il a été établi par une entente entre les deux branches du Parlement britannique que les Commissions mixtes seraient composées d'un nombre égal de membres des Lords et des Communes. Depuis cette date, on voit fonctionner, en Angleterre, indifféremment, des Commissions simples ou mixtes (2).

Les enquêtes électorales sont faites, en Angleterre, non pas par des Commissions parlementaires, mais par des délégations revêtues d'un caractère judiciaire. C'est

---

(1) Fromageot. — Étude sur les pouvoirs des Commissions politiques d'enquête en Angleterre. — Cité par Degommier.

(2) Franqueville.

qu'en effet, depuis 1868, une loi votée sur la proposition de Lord Derby donne à une juridiction spéciale la vérification des pouvoirs des membres de la Chambre des Communes, et, naturellement, le droit d'enquête, conséquence forcée du droit de vérification, est allé à l'autorité chargée d'opérer cette vérification. Cependant, d'après la loi, les réclamations contre les élections doivent être faites dans les 21 jours qui suivent la date de la communication du résultat de l'élection au clerk de la Couronne en Chancellerie ; dans les 28 jours qui suivent la date où l'acte de corruption a été accompli, lorsqu'on allègue qu'une somme d'argent a été payée pour acheter des votes (1). Ces délais passés, la Haute-Cour cesse d'être compétente et la Chambre recouvre son pouvoir de vérification. Elle l'a exercé notamment en 1870 contre O'Donavan Rossa, et en 1875 contre John Mittchell qu'elle a exclus comme inéligibles. Bien qu'il s'agît là d'inéligibilités, il est probable que la Chambre pourrait aussi exercer les mêmes pouvoirs pour faits de corruption électorale (2).

La Chambre des Communes reste aussi maîtresse de statuer sur la validité de l'élection lorsque personne n'a adressé de pétition, bien qu'il y ait eu corruption ou que le candidat soit inéligible. C'est en vertu de ce droit qu'elle invalida en 1869 l'élection de Sir Sidney Waterlow, dont la nomination n'était cependant pas contestée, bien qu'il fût, en réalité, inéligible comme fournisseur de l'Etat (3).

---

(1) Franqueville.

(2) Muller. — *Revue de droit public et de science politique*, 1897. — De la vérification des pouvoirs des Députés.

(3) Franqueville.

Dans la mesure où elle a conservé son droit de vérification des pouvoirs, il est certain que la Chambre a aussi le droit d'enquête électorale.

En Belgique, la Constitution (art. 40) a donné aux Chambres le droit d'enquête. On sentit vivement le besoin de réglementer ce droit, et, en 1864, un projet fut déposé, mais qui ne réglementait que les enquêtes électorales. Il fut adopté en 1865. Après 1870, on voulut que la loi s'étendît à tous les genres d'enquêtes, conformément au vœu exprimé par la Section centrale dans son rapport de 1865. Le projet fut repris, et il est devenu la loi du 3 mai 1880, qui accorde le droit d'enquête à chaque Chambre, en posant des règles minutieuses qui en assurent l'exercice (1).

Le droit d'enquête est encore formellement consacré par la C. des Pays-Bas (art. 94) (2) qui l'accorde aux deux Chambres ; — par la C. du Luxembourg (art. 64) ; — par la C. de l'Empire allemand (art. 27) qui l'accorde au Reichstag ; — par la C. prussienne (art. 82) qui l'accorde aux deux Chambres ; — par la C. autrichienne (art. 21) qui l'accorde aux deux Chambres du Reichsrath ; — par la C. hongroise (art. 19) ; — par la C. fédérale américaine (art. 1er) qui l'accorde aux deux Chambres (3).

En somme, le droit d'enquête existe aujourd'hui dans la presque totalité des pays civilisés.

Du reste, il se manifeste de différentes manières et les enquêtes parlementaires peuvent être classées en diffé-

---

(1) Payen. — *Annales de l'École libre des Sciencss politiques*, année 1893. — Les Enquêtes parlementaires et la loi belge du 3 mai 1880.

(2) Une loi de 1850 est venue réglementer ce droit d'enquête.

(3) Dareste. — Les Constitutions modernes.

rentes catégories selon l'objet auquel elles s'appliquent. On peut distinguer :

1° Les enquêtes économiques, qui ont pour but de renseigner les Chambres sur la situation agricole, commerciale, industrielle du pays ;

2° Les enquêtes politiques, qui sont ordonnées par les Chambres, désirant se renseigner sur la ligne de conduite suivie par le Gouvernement, soit à un moment donné de son existence et dans un cas particulier, soit pendant une période de temps assez longue ;

3° Les enquêtes judiciaires, qui ont pour but de permettre aux Chambres de s'acquitter des pouvoirs judiciaires que leur confère la Constitution. Elles peuvent être sous-divisées en deux classes : les enquêtes électorales donnent aux Chambres, par l'intermédiaire de leurs Commissions, tous les renseignements nécessaires pour se prononcer en connaissance de cause lors de la validation des pouvoirs de leurs membres ; les enquêtes criminelles, plus rares..., exceptionnelles, sont faites par les Chambres en exécution des pouvoirs de connaître de certains crimes dans les cas limitativement indiqués par la Constitution.

CHAPITRE II

Comment se justifie le droit d'enquête

Nous avons constaté, dans le chapitre précédent, que l'enquête parlementaire était aujourd'hui d'un emploi général dans les pays civilisés. Nous avons, d'autre part, distingué les enquêtes économiques, politiques et judiciaires. Mais comment se justifie ce droit, dont usent tous les Parlements, de nommer des Commissions d'enquête?

Dans les pays comme l'Angleterre, la Hollande, la Belgique, où les enquêtes sont autorisées et réglementées par la loi ou la Constitution, le droit d'enquête trouve son fondement juridique dans les dispositions législatives qui le consacrent. Mais, en France, où les textes sont muets sur la question, cette procédure peut-elle être légitimement employée ?

Les Chambres ont une fonction essentielle : le vote des lois. Ces lois, si l'on veut qu'elles soient bien accueillies et qu'elles produisent un effet utile, doivent être en harmonie avec les mœurs, les opinions, les intérêts du pays. Une étude parfois très longue et très compliquée est donc nécessaire. Ainsi se trouve justifié le droit d'enquête économique : il est indispensable à l'accomplissement des fonctions législatives des Chambres. Il y a là une sorte de droit accessoire qui est la conséquence nécessaire du droit principal de faire la loi. «Je ne mets »point, disait Hello, au nombre des empiétements sur le

»Pouvoir exécutif, l'enquête qui peut être ordonnée par »une des Chambres pour s'éclairer sur la matière de ses »délibérations. Cette enquête est légitime, à une condi»tion, c'est que l'acte auquel elle se rattache soit de la »compétence de la Chambre ; le droit de s'enquérir est »inhérent à tout pouvoir qui délibère, qui vote, qui dé»cide et qui, dans ce but même, a besoin de connaître la »vérité» (1).

En somme, donc, le droit d'enquête économique se justifie pour les Chambres législatives, absolument comme les pouvoirs d'instruction se justifient pour les tribunaux.

Mais, les Chambres législatives peuvent difficilement exercer ce droit elles-mêmes ; elles sont trop nombreuses pour se déplacer aisément dans les cas où ce serait nécessaire, et du reste, parfois des dispositions légales le leur interdisent (2); de plus, une Assemblée nombreuse, excellente pour la discussion d'une mesure proposée, est souvent inapte à la préparation d'un projet : la diversité d'opinions qui ne peut manquer de se manifester est un obstacle presque insurmontable. La conséquence, c'est que la Chambre délèguera ses pouvoirs d'enquête à une commission composée de membres nommés dans son sein. Contre cette délégation, aucun argument juridique ne peut être invoqué, car la commission reçoit seulement le droit de prendre tous les renseignements et de réunir tous les documents nécessaires au Parlement pour légiférer utilement ; mais celui-ci se réserve toujours de donner telle suite qu'il lui plaira au

(1) Hello. — Du régime constitutionnel. — Cité par Esmein, p. 731.
(2) En France : lois des 19-21 juin 1879 et du 22 juillet 1879.

rapport déposé par sa commission ; c'est lui qui votera la loi s'il considère qu'elle est nécessaire, et, par conséquent, les textes constitutionnels, qui accordent aux seules Chambres la confection des lois, seront respectés.

Dans tout Gouvernement parlementaire, le contrôle du Pouvoir exécutif par le Pouvoir législatif est admis ; il y a là encore une fonction essentielle des Chambres. Cette règle se justifie, du reste, pleinement. En effet, dans ces gouvernements, on admet que la loi seule est souveraine, et que tout le monde lui doit obéissance ; c'est le Pouvoir exécutif qui, naturellement, est chargé d'en assurer l'application ; seul, il pourra agir efficacement grâce à sa permanence et au petit nombre de chefs qu'il comporte. Son intervention est nécessaire, car la loi, règle générale, se borne à poser les principes selon lesquels les questions de droit privé devront être résolues, et les services publics devront être organisés ou fonctionner. Cela fait, il faudra, pour traduire la loi en actes, l'intervention constante de la puissance publique. Le Gouvernement, aidé de l'Administration, sera chargé de cette tâche dans laquelle, bien entendu, il devra se conformer aux prescriptions légales.

Il peut arriver, il arrive même fréquemment, que le Pouvoir législatif se soit borné à indiquer les cadres généraux d'une loi. La loi, telle qu'elle est, est insuffisante ; les détails manquent. Le Pouvoir exécutif intervient alors et, par des actes réglementaires, ajoute au texte primitif, voté par les Chambres, des prescriptions qui le complètent et le rendent facilement applicable. Il y a même aujourd'hui dans les divers pays une tendance très accentuée à étendre le domaine de cette sorte de législation

secondaire (1). On a reconnu l'avantage qu'il y avait à laisser à l'autorité exécutive, plus compétente par cela même qu'elle est chargée de l'exécution des lois, le soin de fixer le détail des règles à observer dans cette exécution.

Remarquons encore que dans l'application des lois, le Pouvoir exécutif, tout en respectant les textes, a un très large pouvoir d'appréciation; il aura la faculté, selon l'esprit qui l'anime, d'imprimer telle ou telle direction à sa politique. Prenons l'exemple d'une grève qui éclate dans une branche d'industrie quelconque; la grève prend de l'extension et le Gouvernement doit intervenir pour assurer à la fois le droit de grève, la liberté du travail, le respect de la propriété individuelle, puisque ce sont là des droits qui sont tous reconnus et protégés par la loi. Le Pouvoir exécutif va donc se trouver en présence de trois intérêts opposés. Il faudra, pour prévenir un conflit possible ou pour séparer les adversaires, si toutefois le conflit a éclaté, prendre des mesures exécutives qui, naturellement, dépendront de l'opinion politique du Gouvernement, et qui pourront favoriser certains individus au détriment des autres.

Enfin, il est certains rapports entre nations qu'une loi ne peut régler d'avance. Ainsi, en est-il des relations diplomatiques pour lesquelles on ne saurait concevoir qu'une disposition impérative vînt tracer d'avance une règle de conduite générale; l'attitude à observer doit varier selon une foule de circonstances, de faits impossibles à prévoir. C'est le Pouvoir exécutif qui, à raison de la promptitude

(1) Voir, pour l'Angleterre, ce que dit Todd, tome II, *passim*.

et du secret qu'exigent de pareilles affaires, sera chargé de les traiter. Et ici, n'étant lié par aucune prescription législative, sa liberté d'action sera complète (1).

On voit, par conséquent, combien sont considérables, les pouvoirs que possède le Pouvoir exécutif, même sous un régime de liberté où est seule admise la souveraineté de la loi. Le danger, c'est que ce Pouvoir profite de la puissance que lui confère son droit de commandement sur toutes les administrations, pour exercer ses droits à l'encontre des dispositions législatives ou de la volonté de la nation. Les Constitutions modernes, à de rares exceptions près, punissent le crime de violation de la loi par le Pouvoir exécutif en organisant sa responsabilité pénale et civile. Les constitutions qui établissent le régime parlementaire vont plus loin : elles proclament le droit de contrôle du Pouvoir législatif sur le Pouvoir exécutif et donnent aux Chambres le droit de renverser les ministres lorsque leur politique ne paraît pas appropriée aux besoins du moment. Ce régime semble être le meilleur pour éviter les abus et maintenir le Pouvoir exécutif dans les limites de ses droits. Quoi qu'il en soit, et dès qu'on admet ce contrôle des Chambres, on est forcé d'admettre à leur profit le droit d'enquête politique, c'est-à-dire le droit d'enquête portant sur tous les actes d'exécution. Les Chambres pourront, sans doute, simplement interroger le Gouvernement et se contenter de ses réponses. Mais elles pourront aussi ne pas avoir confiance,

---

(1) Esmein, p. 470 et suiv.

Artur. — Séparation des pouvoirs et des fonctions. — *Revue de droit public et de science politique*, année 1900.

Todd. — Le Gouvernement parlementaire de l'Angleterre, tome II, p. 209-285.

désirer être renseignées d'une façon plus précise par des personnes qui n'ont rien à faire avec le Gouvernement, et alors elles nommeront une commission d'enquête composée de membres pris dans leur sein. « Il serait illusoire, dit Hello, que l'enquête ne se fît pas directement par le Pouvoir qui a besoin de s'éclairer, et qu'il fût obligé de la faire faire par l'intermédiaire d'un autre ; celui-là seul peut instruire qui doit juger. Il serait contradictoire, surtout, qu'il recourût, pour la faire, au Pouvoir qu'il surveille et qui peut être en cause devant lui » (1).

Quant aux enquêtes électorales, leur fondement se trouve dans les articles de la Constitution ou de la loi qui donnent aux Chambres législatives le droit de vérifier l'élection de leurs membres. Pour la France, elles se trouvent justifiées par l'article 10 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 : « Chacune des Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de l'élection ». Il est certain que pour être parfaitement renseignées, les Chambres devront parfois nommer des commissions chargées de recueillir sur les lieux même de l'élection tous les témoignages et documents nécessaires pour compléter ou rectifier les renseignements qui leur ont été transmis.

Les enquêtes électorales sont pour les Chambres une procédure moins générale que les autres enquêtes. Sans doute, la plupart des nations ont adopté la même règle que la France, et les Assemblées législatives ont le droit de vérifier elles-mêmes les pouvoirs de leurs membres.

---

(1) HELLO. — Régime constitutionnel.

Cependant, il existe tout un groupe de nations où, à la suite d'abus, on a attribué au Pouvoir judiciaire l'examen des élections contestées. L'Angleterre vient en tête avec sa loi de 1868 qui accorde le droit de vérification des pouvoirs à un tribunal spécial. Du reste, le système ne s'applique qu'à la Chambre des Communes; quant aux Pairs, ils ont toujours conservé le privilège de juger eux-mêmes de la Pairie, et toutes les difficultés qui peuvent surgir sur leur qualité et sur leur droit de siéger sont jugées par un Comité des Privilèges élu au début de chaque session (1). Le Canada (acte du 26 mai 1874), la Bulgarie (art. 102. D. du 25 août 1882), le Japon (Ordonnance impériale complétant la Constitution du 11 février 1889) donnent également au Pouvoir judiciaire le droit de vérification. Le Portugal a un régime spécial qu'il est intéressant de mentionner. En principe, la Chambre des députés a le droit de vérifier les pouvoirs de ses membres (art. 103 et 104. D. de 1852); mais la loi du 21 mai 1884 a apporté une modification considérable. Elle dit, dans son article 11 : « La vérification des pouvoirs continuera d'être faite par la Chambre. Toutefois, les opérations qui auront donné lieu à une protestation dans les Assemblées primaires ou dans les Commissions de dépouillement seront jugées par un tribunal, organisé comme il est dit dans l'article suivant, si la réquisition en est faite par quinze députés ». L'article suivant établit que ce tribunal comprend sept membres : le président du Tribunal suprême qui exerce la présidence, trois membres du Tribunal suprême, trois membres de la Cour

(1) Franqueville. — Le Gouvernement et le Parlement britanniques, tome II, p. 497-518.

d'appel de Lisbonne désignés par le sort. Ainsi la Chambre, tout en conservant son droit, peut en déléguer l'exercice à l'autorité judiciaire (1).

Il faut admettre que dans la mesure où les Parlements ont perdu le droit de vérifier les pouvoirs de leurs membres, ils ont aussi perdu leur droit d'enquête électorale, droit qui ne peut se justifier que par le droit d'examiner les opérations de vote.

Remarquons ici qu'il y a deux sortes d'enquêtes électorales. Les unes ont pour but de renseigner la Chambre sur la manière dont l'élection s'est effectuée. Ces enquêtes portent alors sur une élection déterminée et visent principalement les moyens de propagande employés par l'élu ; elles doivent surtout résoudre la question de savoir si le candidat n'a pas usé de manœuvres corruptrices pour faire son élection, ou bien encore si, grâce à la supériorité de la situation qu'il occupe, il n'a pas pu exercer sur les votants une pression capable de vicier leur vote. La conséquence de ces enquêtes est l'invalidation des pouvoirs du député, s'il est établi que l'élection n'a pas été loyale.

A côté de ces enquêtes, il en est d'autres qu'il faut distinguer avec soin des premières, parce qu'elles en diffèrent par leur objet, par leur but et par leur conséquence. Leur objet, ce n'est pas l'examen d'une élection isolée, mais d'un groupe d'élections ; leur but, ce n'est pas de renseigner les Chambres sur les actes du candidat, mais de leur indiquer l'attitude du Gouvernement dans les élections, leur conséquence ; c'est la mise en action de la

(1) MULLER. — De la vérification des pouvoirs des Députés. — *Revue de droit public et de science politique*, tome I, p. 415.

responsabilité ministérielle et non l'invalidation des députés, s'il est établi que le Pouvoir exécutif a, par des moyens quelconques, exercé une influence sur les électeurs.

Les premières enquêtes sont les enquêtes électorales proprement dites, les secondes doivent être rangées dans la catégorie des enquêtes politiques.

Les enquêtes judiciaires faites par le Parlement trouvent leur fondement dans les dispositions de la loi constitutionnelle, lorsque le jugement des crimes commis par les hauts fonctionnaires ou par des particuliers dans certaines circonstances spéciales est réservé à la Chambre-Haute. En France, les articles 9 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 et 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 établissent que le Sénat pourra être constitué en Cour de justice pour connaître de ces crimes. Le même article 12 indique, en même temps, que le Sénat sera ainsi constitué, soit à la demande de la Chambre des députés, soit directement par un décret du Président de la République, rendu en Conseil des ministres. L'article 12 promettait aussi une loi qui aurait pour objet de déterminer «le mode de procéder pour l'accusation, l'instruction et le jugement» devant la Haute-Cour.

La promesse a été tenue, mais en partie seulement, par la loi du 10 avril 1889, qui a déterminé la procédure à suivre pour les crimes contre la sûreté de l'Etat, mais qui n'a rien dit de la procédure à suivre vis-à-vis des ministres ou du Président de la République cités devant le Sénat constitué en Haute-Cour. En présence de ces textes, que décider sur les fonctions qui appartiennent à chacune des Chambres en cette matière? Quel doit être le rôle de la Chambre des députés? A-t-elle un droit d'instruction, ou un simple droit de dénonciation? La ques-

tion a été vivement discutée. Les uns affirment que la Chambre a simplement un droit de dénonciation. Sans doute, disent-ils, en 1830, lors du procès des ministres de Charles X, la Chambre des députés usa de tous les pouvoirs du juge d'instruction; mais ils font valoir, d'autre part, que la Chambre des Pairs recommença, par le fait, toute la procédure, puisqu'elle décida qu'il était nécessaire de «vérifier et de régler l'état de l'instruction et de la procédure». De plus, lorsqu'en 1832 il était question de régler par une loi la responsabilité ministérielle, on refusait à la Chambre des députés le droit de faire des actes d'accusation. Enfin, ils invoquent les principes généraux de notre Code d'instruction criminelle, qui donne l'instruction des affaires non pas à l'accusateur, mais au juge, l'instruction devant rester impartiale entre l'accusation et la défense (1).

Les autres admettent au contraire la pleine autorité du précédent de 1830 et écartent en cette matière exceptionnelle l'application des principes généraux de notre droit; ils affirment donc que la Chambre des députés a un véritable pouvoir d'instruction.

Nous nous rangeons à la première opinion; nous admettons la valeur des arguments qu'elle emploie. On peut y ajouter que l'article 7 de la loi du 10 avril 1889 est formel: il donne au Sénat les pouvoirs d'instruction dans le cas de crimes contre la sûreté de l'Etat, notre Chambre-Haute doit avoir les mêmes pouvoirs dans le jugement des autres crimes qui sont de sa compétence.

Il faut en conclure que la Chambre des députés a seulement le droit de faire une enquête politique à la suite

---

(1) Michon. — Les Enquêtes parlementaires, p. 10 et suiv.

de laquelle,ayant relevé certains faits criminels,elle pourra demander la constitution du Sénat en Haute-Cour.

Le Sénat, alors, se livrera à une enquête qui aura vraiment un caractère judiciaire. La distinction est importante ; car dans la première enquête, qui est politique, la Commission de la Chambre n'aura que les pouvoirs ordinaires des Commissions d'enquête, qui sont assez restreints ; au contraire, la Commission du Sénat, dans la deuxième enquête, pourra user de tous les pouvoirs qui appartiennent à l'autorité judiciaire,et ils sont considérables. Nous ne nous occuperons pas de ces dernières enquêtes parce que, faites par le Sénat constitué en Haute-Cour, elles sortent un peu du plan que nous nous sommes tracé de traiter des «enquêtes parlementaires» et aussi parce que leur procédure est nettement déterminée par la loi de 1889. Nous nous occuperons, au contraire, tout naturellement des enquêtes faites en ces matières par la Chambre des députés. En indiquant les droits des Commissions d'enquête politique, en général, nous indiquerons, par cela même, les droits d'une Commission d'enquête nommée par la Chambre des députés avant une mise en accusation du Président de la République ou d'un ministre.

CHAPITRE III

Limites du droit d'enquête

Nous avons établi, dans le chapitre précédent, que l'on devait reconnaître aux Chambres le droit d'enquête, et nous en avons indiqué les raisons. Ce droit se justifie particulièrement sous un Gouvernement parlementaire où la prépondérence appartient au Pouvoir législatif. Mais, est-ce à dire que ce droit d'enquête soit illimité? Ne peut-on pas, au point de vue juridique, lui assigner des bornes? Ne peut-on pas, aussi, en se plaçant au point de vue utilitaire, en restant sur le terrain politique, montrer que les Chambres ne sauraient exercer trop fréquemment ce droit sans rendre impossible l'action gouvernementale et annihiler en quelque sorte le Pouvoir exécutif?

C'est la question que nous nous proposons de traiter dans le présent chapitre.

Nous nous placerons dans l'hypothèse d'un Gouvernement parlementaire, régime organisé en France par notre Constitution de 1875.

Ce régime admet à sa base le principe de la séparation des Pouvoirs. Le Pouvoir exécutif est confié à un roi constitutionnel ou à un président de la République irresponsable politiquement; mais il ne peut agir seul et doit, pour tout acte important entrant dans ses attributions, obtenir l'assentiment de ministres responsables. — Le Pouvoir législatif est confié à deux Chambres. —

L'indépendance de ces deux pouvoirs est assurée par certains droits spéciaux qui sont reconnus à chacun d'eux. Le Pouvoir exécutif a le droit d'initiative des lois, le droit d'ajourner et de dissoudre la Chambre des députés. — Le Pouvoir législatif a le droit d'initiative, droit qui peut être exercé par chacun de ses membres et en outre, du moins en France (1), le droit de siéger pendant un minimum de temps déterminé. Sa prépondérance sur l'exécutif est assurée par ses droits de voter la loi et de consentir l'impôt, droits importants entre tous, qui lui permettent d'imprimer à la politique du pays sa direction générale ; en outre, pour l'application de la loi et pour tous les actes d'exécution qui n'ont pas été réglés par une loi, soit parce qu'ils sont trop peu importants, soit parce qu'il est impossible de tracer à leur égard une ligne de conduite précise, on admet que le Pouvoir législatif exerce sur le Pouvoir exécutif une surveillance continuelle, droit de surveillance sanctionné par la faculté de renverser le ministère lorsque ses actes ne conviennent pas. En somme, la définition donnée par M. Burgess, de ce régime, est excellente : « C'est la forme dans laquelle l'Etat confère à la Législature le contrôle complet de l'administration de la loi. Dans cette forme, c'est de la Législature que dérive l'attribution du Pouvoir exécutif réel (qui peut n'être pas le nominal) et c'est elle qui y met fin à sa volonté. Dans cette forme, l'exercice d'aucune prérogative du Pouvoir exécutif, en aucun sens et en aucune manière, ne peut être entrepris avec succès s'il n'est pas approuvé par la Législature » (2).

(1) En Angleterre, aucune disposition législative n'oblige le Souverain à réunir, annuellement, en session le Parlement ; mais il y est contraint, en fait, par la nécessité de faire voter le budget.

(2) Burgess. — *Political science*, tome II, p. 13. — Cité par Esmein.

Il faut cependant remarquer que le Pouvoir exécutif, malgré sa subordination, conserve dans cette forme de gouvernement un pouvoir considérable qu'il doit précisément, chose curieuse, à sa dépendance vis-à-vis du Pouvoir législatif. Par suite du pouvoir de contrôle de ce dernier et de son droit de renverser le ministère qui lui déplaît, par suite de son droit de refuser le vote des lois et du budget indispensables au fonctionnement des services publics, le chef du Pouvoir exécutif devra prendre ses ministres parmi les membres de la majorité parlementaire, sinon, constamment combattu par les Chambres, se heurtant en toute circonstance à leur mauvais vouloir, il ne pourra pas gouverner. Ces membres de la majorité parlementaire, qui dirigeaient la politique de leur parti avant leur arrivée au ministère, vont conserver leur influence et leur pouvoir de direction, une fois qu'ils seront à la tête des services publics. On peut même supposer que la haute fonction officielle qu'ils occupent va encore augmenter leur prestige et leur permettre de grouper autour d'eux de nouveaux partisans. La conséquence naturelle, c'est que, soutenus par leur majorité, ils resteront les maîtres de la législation, l'initiative individuelle des membres du Parlement s'exerçant rarement, et de plus, dans les actes d'exécution même, ils pourront agir avec la plus grande liberté, le droit de contrôle du Parlement aboutissant rarement, par suite de la confiance de la majorité, à des manifestations précises et restant plutôt comme une menace rappelant au ministère qu'il doit rester fidèle aux grandes lignes du programme politique admis par ceux qui le maintiennent au Pouvoir.

Telles sont les conditions dans lesquelles fonctionne

normalement le régime parlementaire, et on peut affirmer que lorsqu'il fonctionne autrement, les principes sur lesquels il est fondé sont violés, et un Gouvernement régulier devient impossible (1).

En somme donc, et cela aussi bien en vertu des règles juridiques qui l'instituent qu'en vertu des circonstances politiques dans lesquelles il fonctionne, le Gouvernement parlementaire admet comme règle essentielle la séparation des Pouvoirs législatif et exécutif. Chacun de ces Pouvoirs représente la nation dans la mesure de ses attributions, le Pouvoir législatif pour légiférer, le Pouvoir exécutif pour gouverner. Le Parlement ne saurait se considérer comme le seul représentant de la nation possédant en cette qualité une puissance illimitée suffisante pour lui permettre de diriger à sa guise le Pouvoir exécutif. La chose n'est pas douteuse pour la Constitution française de 1875. Plusieurs fois pendant les séances de l'Assemblée nationale la question avait été discutuée, et le 21 juin 1875, répondant à un discours de Louis Blanc dans lequel celui-ci avait affirmé que les Chambres étaient seules représentantes de la nation, Laboulaye disait : « J'avoue que je suis un peu étonné quand, après tant d'expériences qui ont été faites, après l'exemple de l'Amérique, on vient soutenir ce sophisme que les députés sont les représentants de la Nation et que par conséquent

(1) Esmein. — Éléments de droit constitutionnel, p. 80-155.
Dicey. — Introduction à l'étude de la Constitution anglaise.
Todd. — Le Gouvernement parlementaire en Angleterre, principalement tome II, p. 209-285.
Bryce. — La République américaine, tome I, surtout ch. IX, XV et XXI.
Esmein. — Deux formes de Gouvernement. — *Revue de droit public et de science politique*, année 1894.

ils sont la Nation. Oui, les députés sont les représentants de la Nation, mais ils le sont avec une fonction déterminée, avec la fonction législative. Les juges qui rendent la justice sont aussi les représentants de la Nation, et ils ont une autre fonction qui est celle de rendre la justice. Le Pouvoir exécutif, qui aux Etats-Unis est nommé par le peuple, est aussi un représentant de la Nation, il n'est pas la Nation. Cette confusion entre les représentants de la Nation et la Nation elle-même est la source de toute tyrannie » (1). — Notre Constitution a sûrement accepté cette solution ; elle l'atteste par les prérogatives reconnues au Pouvoir exécutif entre, autres par son droit d'ajournement et de dissolution de la Chambre des députés.

Néanmoins, et cela aussi bien pour éviter tout conflit entre les Pouvoirs législatif et exécutif que par une sorte de défiance vis-à-vis du Pouvoir exécutif, défiance, du reste, parfaitement justifiée si on consulte l'histoire, les Constitutions parlementaires, en conférant aux Chambres législatives l'attribut essentiel de la souveraineté, leur confèrent aussi un droit de contrôle sur les actes du Gouvernement, droit qu'elles pourront mettre en œuvre par des procédés divers : questions, interpellations, enquêtes parlementaires. Mais, notons-le bien, c'est seulement un droit de contrôle et non un pouvoir de direction quelconque, sans quoi l'indépendance de l'exécutif n'existe plus, et par conséquent une des règles essentielles du régime est violée. Du reste, cela est parfaitement admis par les auteurs de droit constitution-

(1) *Annales de l'Assemblée nationale*, tome XXXIX, p. 86. Séance du 21 juin 1875.

nel, et la définition de M. Burgess que nous avons citée établit le caractère particulier du droit du Parlement.

Quelles sont les conséquences des principes généraux que nous avons posés au point de vue des enquêtes parlementaires?

Nous observerons la distinction déjà établie entre les enquêtes économiques et politiques, laissant, pour le moment, de côté les enquêtes électorales qui n'ont rien à faire avec la question que nous nous proposons de traiter ici.

Quant aux enquêtes économiques, elles se justifient pleinement, avons-nous dit, par cette raison qu'elles sont pour les Chambres un moyen excellent pour arriver à légiférer selon les besoins du pays. Mais, ce droit d'enquête peut-il être exercé sans restrictions? Il paraît assez difficile, au point de vue juridique, de lui assigner des bornes; les Chambres possèdent dans toute sa plénitude le Pouvoir législatif, elles doivent donc pouvoir aussi exercer pleinement le droit d'enquête. Néanmoins il est un cas où l'on peut hésiter à leur reconnaître le droit de maintenir en fonctions une commission d'enquête, c'est celui où le Pouvoir exécutif, usant de la prérogative constitutionnelle qui lui est reconnue par les articles 1 et 2 de la loi du 16 juillet 1875, a prononcé la clôture de la session législative ou ajourné les Chambres. Dans ce cas, elles ne sauraient continuer à siéger et à voter la loi. Alors, doit-on leur reconnaître le droit d'exercer leur droit d'enquête pendant qu'elles sont inactives? La question s'est posée en 1842, mais à propos d'une enquête électorale sur les trois élections contestées de Langres, Embrun et Carpentras (1). La

(1) Pierre. — Traité de droit politique, électoral et parlementaires. Ch. Enquêtes parlementaires.

Commission, obéissant aux instances de M. Duchâtel, ministre de l'Intérieur, ne siégea pas pendant la prorogation; depuis lors, la pratique parlementaire a changé et on admet que les Commissions d'enquête peuvent continuer leurs opérations pendant que les Chambres ne siègent plus. Cela est vrai surtout pour les enquêtes électorales et politiques, et par exemple les Commissions d'enquête de Panama en 1892 et 1897 fonctionnèrent pendant la prorogation des Chambres; mais cela est vrai aussi pour les enquêtes économiques; en effet, il est une commission que l'on peut assimiler à une commissiou d'enquête parlementaire, puisque, elle aussi, demande ses renseignements directement aux administrations, nous voulons dire la Commission du Budget; or, cette commission siège dans l'intervalle des sessions. Du reste, si, délaissant les précédents, on envisage le problème seulement au point de vue des principes, on doit reconnaître que la solution donnée par la pratique parlementaire, du moins en ce qui concerne les enquêtes économiques, se justifie pleinement.

En effet, quelles sont les considérations qui peuvent engager le législateur à établir la règle de la non permanence des Chambres? Elles sont au nombre de deux, formulées par Montesquieu (1). «Il serait inutile que le Corps législatif fût toujours assemblé. Ce serait incommode pour les représentants, et d'ailleurs occuperait trop la puissance exécutrice qui ne penserait point à exécuter, mais à défendre ses prérogatives et le droit qu'elle a d'exécuter.... D'ailleurs, il y a des temps plus convenables les uns que les autres pour l'assemblée du

(1) Esprit des Lois, livre XI, ch. VI.

Corps législatif : il faut donc que ce soit la puissance exécutrice qui règle le temps de la tenue et de la durée de ces assemblées, par rapport aux circonstances qu'elle connaît».

Ainsi, il y a deux raisons excellentes pour empêcher les Chambres législatives de siéger en permanence. L'une est purement pratique et secondaire : toutes les périodes ne sont pas également favorables à une bonne législation ; l'autre est capitale : l'indépendance du Pouvoir exécutif serait compromise si les Chambres étaient toujours en session. Ce sont certainement ces deux raisons qui ont exercé une influence sur nos législateurs de 1875 lorsqu'ils ont inscrit dans la Constitution, au profit du Pouvoir exécutif, le droit de clore la session et d'ajourner la Chambre.

Ces raisons sont-elles valables contre les Commissions d'enquête économique et doit-on, par conséquent, penser qu'une fois la session close ou les Chambres ajournées, elles doivent, elles aussi, simples mandataires des Chambres, suspendre leurs opérations ? Il ne le semble pas. En effet, on affirme que certaines époques ne sont pas bonnes pour le travail législatif ; mais, à vrai dire, la Commission d'enquête est chargée, non pas de voter la loi, mais de réunir tous les renseignements nécessaires pour permettre aux Chambres de voter la loi en connaissance de cause. — On affirme, en second lieu, que la non permanence de l'Assemblée législative est nécessaire si l'on veut maintenir la pleine indépendance du Pouvoir exécutif. Mais, en quoi une Commission d'enquête économique peut-elle compromettre cette indépendance, puisqu'elle est chargée simplement de réunir dans le pays des documents pour permettre la réalisation d'une réforme

législative. Elle n'a directement aucun pouvoir sur le Gouvernement et ne peut par conséquent l'empêcher d'imprimer à la politique une direction régulière. Il faut donc admettre que les Chambres, pendant qu'elles ne siègent plus pour cause de clôture de la session ou d'ajournement, ont le droit de maintenir en exercice leurs commissions chargées d'enquêtes économiques.

Les lois qui à l'étranger ont réglé la procédure des enquêtes se sont occupées de la question. La loi hollandaise d'août 1850 donne aux commissions d'enquête le droit de siéger pendant la clôture de la session. Elle porte : « Les travaux et les pouvoirs d'une commission d'enquête ne sont pas suspendus par la clôture de la session de la Chambre ». — D'après la loi belge du 3 mai 1880, la Chambre est maîtresse de régler la question à sa fantaisie : « Les pouvoirs de la commission, dit l'article 13, cessent en cas de dissolution de la Chambre qui a ordonné l'enquête. Ils sont suspendus par la clôture de la session, à moins que la Chambre n'en décide autrement ». — En Angleterre, il y a une différence à ce point de vue, entre la clôture de la session et l'ajournement. La clôture de la session n'a pas seulement pour effet de suspendre les travaux des commissions d'enquête ; elle met fin à leur mandat. Pour l'ajournement, à la Chambre des Lords, il n'a aucun effet sur les commissions : elles peuvent continuer leurs travaux sans autorisation ; à la Chambre des Communes, elles ne peuvent siéger qu'avec l'autorisation de la Chambre (1).

---

(1) Franqueville. — *Op. cit.*
Payen, — Article cité.
Pierre. — *Op. cit.*, p. 615-619.

Le Sénat et la Chambre des députés ont également le droit de nommer des Commissions d'enquête économique. En effet, l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 dit: «Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois». Les deux Chambres ayant les mêmes droits essentiels doivent avoir également les mêmes droits accessoires qui en dépendent (1).

Telle nous paraît être la solution juridique de la question du droit d'enquête économique.

Si nous nous plaçons en dehors du droit pur, nous devrons cependant apporter certaines atténuations à notre théorie. Nous avons affirmé que dans un régime parlementaire fonctionnant normalement, c'étaient toujours les chefs de la majorité qui étaient au Pouvoir comme ministres. Un auteur anglais a même affirmé qu'au fond, les membres du Cabinet étaient élus par la Chambre des représentants (2). Bien qu'il y ait là une exagération, il faut cependant reconnaître que le chef du Pouvoir exécutif, s'il veut gouverner, devra prendre ses ministres parmi les membres du parti dominant. Ces chefs de la majorité, qui avaient la confiance de leur parti avant leur nomination au ministère, la conserveront après, et la conséquence c'est qu'on leur laissera le soin de diriger eux-mêmes la législation; donc, les enquêtes économiques devront être et seront en fait beaucoup moins nombreuses qu'on ne serait tenté de le croire au premier abord, sous un Gouvernement parlementaire fonctionnant nor-

(1) Le Sénat, du reste, a parfois usé de son droit d'enquête. C'est ainsi qu'on trouve une enquête sénatoriale en 1876, sur le régime général des chemins de fer.

(2) Bagehot. — *The British constitution*, 4e édit., p. 11.

malement. A l'appui de ce que nous disons, nous pouvons citer l'exemple de l'Angleterre, où les enquêtes faites par l'ordre des Chambres sont aujourd'hui peu nombreuses (1). On préfère abandonner le soin de faire les études préparatoires au Pouvoir exécutif, qui s'en acquitte par l'intermédiaire de Commissions royales nommées par la Couronne.

Cette méthode paraît présenter tous les avantages. D'abord, ces Commissions royales, qui correspondent à ce que nous appelons en France les Commissions extra-parlementaires, sont composées de spécialistes, d'hommes de carrière (2) qui peuvent évidemment, avec leur connaissance approfondie des questions, conduire une enquête avec habileté et apporter aux débats des renseignements plus précis que ceux que peuvent apporter des Commissions parlementaires composées d'hommes politiques, ayant souvent des notions très superficielles sur les matières qui sont soumises à leurs investigations. — «De plus, dit Todd, parlant des Commissions parlementaires, ces Commissions poursuivent leurs enquêtes au milieu du tracas des autres devoirs parlementaires ; et il est parfois arrivé qu'après des recherches prolongées sur un sujet particulier, une Commission parlementaire s'est vue dans l'obligation de renoncer à terminer l'enquête à sa propre satisfaction, et de recommander la nomination d'une Commission royale qui pourrait consacrer à cette étude une attention plus soutenue et plus complète».

Les Commissions extra-parlementaires ont encore une autre supériorité. Elles sont composées presque entière-

(1) TODD.— *Op. cit.*, p. 141-142.
(2) TODD, FRANQUEVILLE.

ment de hauts fonctionnaires qui ne sont affiliés à aucun parti politique, qui, dans tous les cas, ne sont pas préoccupés de se faire dans un parti une situation prépondérante en favorisant le plus possible ses intérêts. On peut donc supposer qu'ils jugeront la question soumise à leur enquête avec impartialité ; la loi, faite d'après les renseignements qu'ils auront fournis, sera donc équitable. Au contraire, les Commissions parlementaires, composées en grande partie d'hommes politiques pris dans la majorité, doivent forcément aboutir, dans les rapports qu'elles présentent devant les Chambres, à des conclusions partiales dirigées contre les partis adverses et, par conséquent, la loi votée sur ces conclusions sera injuste. Cet inconvéniént des enquêtes parlementaires est cependant très atténué en Angleterre, grâce à une règle spéciale observée par les Chambres dans la compositions des Commissions d'enquête ; il est d'usage d'accorder seulement la majorité d'une voix au parti qui possède la majorité dans la Chambre qui nomme la commission (1). La minorité, suffisamment représentée, peut ainsi faire valoir ses droits et exercer une influence lors de la rédaction du rapport de la commission. De là vient sans doute que, lorsque ces commissions ont pu fonctionner, les lois votées sur les renseignements fournis par elles ont été excellentes (2).

L'exercice trop fréquent du droit d'enquête économique par des délégations du Parlement présente un autre inconvénient très grave. Les Chambres ont des opinions essentiellement variables, les moindres événements ont

(1) Todd. — Le Gouvernement parlementaire de l'Angleterre, p. 239.
(2) Franqueville. — *Op. cit.*, tome III, p. 377-378.

sur elles une influence énorme. De plus, bien rarement, une Chambre, une Assemblée nombreuse, fréquemment soumise à des changements par les élections, est capable de concevoir un plan d'ensemble et d'en poursuivre la réalisation. Les Commissions d'enquête nommées dans leur sein ont naturellement les mêmes faiblesses, sans compter qu'elles doivent, dans l'exercice de leurs fonctions, respecter les limites qui leur ont été fixées par le Pouvoir dont elles émanent, incapable lui-même, le plus souvent, de tracer un projet comprenant un ensemble de réformes coordonnées. La conséquence, c'est que la législation faite sur les rapports des Commissions d'enquête s'en ressent : elle n'est dominée par aucune idée générale et offre parfois des dispositions contradictoires. Bryce en a fait la constatation pour les Etats-Unis, où, il est vrai, les défauts du système sont exagérés par la permanence des Commissions du Congrès, commissions que l'on peut fort bien comparer à nos Commissions d'enquête, puisqu'elles sont chargées, elles aussi, de se procurer, par tous les moyens, tous les renseignements relatifs aux projets de loi. «Le système, dit notre auteur, amoindrit la cohésion et l'harmonie de la législation. Chaque commission traite ses bills comme si elle faisait des lois pour une seule planète et les autres font de même. La conséquence est un défaut de politique et de méthode dans l'action du Congrès. Le progrès est un pur hasard, les parties ont peu de relations entre elles ou avec le tout » (1). — Au contraire, le Pouvoir exécutif se laisse

(1) Bryce. — La République américaine, tome I, ch. xv.

moins facilement impressionner par des événements passagers ; il sait mieux mesurer leur importance. De plus, composé généralement de l'élite du Parlement, occupant la situation la plus élevée, en relations par l'Administration qu'il commande avec toutes les régions du pays, il sait voir la situation de plus haut, poursuivre le même dessein pendant une période de temps parfois très longue. Il sait faire choix de commissions appropriées pour atteindre son but, et ces commissions, obéissant toutes à nne même inspiration, peuvent fournir un ensemble de renseignements coordonnés permettant la réalisation d'une vaste réforme législative.

Enfin, on peut invoquer contre l'exercice trop fréquent du droit d'enquête économique, par les Chambres, un dernier argument. Les Commissions d'enquête trop nombreuses, nommées pour un temps trop long, ont une tendance à s'occuper d'administration proprement dite. Constamment en relations avec les divers fonctionnaires, entretenant des rapports continuels avec les ministres pour leur demander des renseignements, elles en arrivent très vite à leur dicter des décisions. Les ministres se soumettent, parce qu'ils ont besoin d'être en faveur auprès des commissions pour qu'elles demandent à la Chambre de leur accorder les subsides qui leur sont nécessaires ; de sorte que ces commissions d'enquête économique deviennent de véritables commissions d'enquête politique, exerçant constamment leur activité et tombant par conséquent sous les mêmes arguments que nous invoquerons tout à l'heure contre ces commissions. L'exemple de ce qui s'est passé en France sous le régime des grands Comités parlementaires en 1848, de ce qui se passe de

nos jours aux États-Unis sous le régime des Commissions du Congrès, établit le bien fondé de notre affirmation (1).

En résumé, voici quelles paraissent être les conséquences du régime parlementaire au point de vue du droit d'enquête économique. En tant que droit appartenant aux Chambres, il ne saurait être contesté et il paraît assez difficile de lui assigner nettement des limites juridiques. Mais, étant donnée la façon dont sont désignés les ministres, on peut presque dire que le Gouvernement est une sorte de comité choisi par les Chambres pour être leur chef politique, auquel doit être laissé en même temps que le soin d'appliquer les lois, celui de les proposer et de faire par conséquent toutes les études préparatoires pour proposer celles qui sont nécessaires. On pourrait presque, à ce point de vue là, voir dans le Pouvoir exécutif comme une branche du Pouvoir législatif pourvu d'attributions spéciales. C'est du reste la conception généralement admise en Angleterre. Les auteurs considèrent que le Pouvoir suprême y réside dans le Parlement, qui est la réunion de la Couronne, de la Chambre des Lords et de la Chambre des Communes. «Le Parlement de la Grande-Bretagne se compose du Roi (ou de la Reine) et des trois Etats du royaume : les Lords spirituels, les Lords temporels et les Communes. Mais, c'est la Couronne, et non le corps désigné pour la conseiller et l'assister qui est investie par la constitution de l'autorité législative. D'après les termes mêmes du vieux «Year Book» (de la 23e année du règne d'Edouard III),

---

(1) De Berge. — Les grands Comités parlementaires et l'expérience de 1848. — *Revue des Deux Mondes*, décembre 1889.

Bryce.— La République américaine, tome I, ch. xv.

Bontruy. — Études de droit constitutionnel, 2e partie.

on peut dire encore que c'est le Roi qui fait la loi avec l'assentiment des Pairs, etc..., et non point les Pairs et les Communes » (1). Sans pousser les choses aussi loin pour la France, il faut admettre qu'il est dans la logique du Gouvernement parlementaire que le Pouvoir exécutif, investi de la confiance des Chambres, dirige lui-même le Pouvoir législatif et prenne pour cela toutes les mesures nécessaires, se charge par conséquent des enquêtes si une question délicate se présente. Le droit d'enquête économique, lorsqu'il est exercé par les Chambres, ne viole certainement pas les règles juridiques du Gouvernement de cabinet, puisque le Pouvoir législatif et tous les droits accessoires qu'il comporte appartiennent au Parlement en fin de compte ; mais, peut-être pourrait-on dire qu'il serait peu conforme à l'esprit général de ce régime que le Parlement exerçât ce droit d'enquête très fréquemment et pour diriger la législation. Nous admettons que les Chambres ne doivent user de cette procédure que lorsque de grands abus leur sont signalés, ou encore lorsque le Gouvernement lui-même leur demande la nomination d'une commission, comme cela arrive parfois en Angleterre (2). Il nous paraît que cette solution est la conséquence naturelle du rôle des Chambres dans la forme de gouvernement que nous étudions, rôle qui est avant tout de discussion et de contrôle et non pas de direction. Nous ajoutons que cette solution se recommande par des considérations pratiques, surtout par la supériorité que présentent, au point de vue législatif, les renseignements fournis par des Commissions d'enquête choisies par le Gouvernement parmi des spécialistes.

(1) Todd. — Le Gouvernement parlementaire de l'Angleterre, p. 210-211.
(2) Todd. — *Ibid.*, p. 239.

Il est bien certain que nous réduisons ainsi beaucoup le droit d'enquête des Chambres, mais nous ferons observer que nous admettons cependant son existence en tant que droit; les Chambres pourront donc le mettre en action si elles le jugent utile, et d'autre part leur indépendance nous paraît suffisamment assurée par leur droit de voter la loi et l'impôt et par leur droit d'interpeller le ministère et de le renverser si son action aussi bien législative qu'exécutive leur déplaît.

Nous nous sommes occupé seulement, jusqu'ici, des enquêtes économiques. Quelles sont les conséquences des principes que nous avons posés, pour les enquêtes politiques? Elles se justifient par le droit de contrôle des Chambres sur le Pouvoir exécutif. Dans tout pays où règne vraiment la liberté, la loi seule est souveraine. Mais, d'une part, le Pouvoir exécutif chargé d'appliquer la loi peut être tenté de la violer; d'autre part, il est des actes pour lesquels on ne peut prévoir la conduite à suivre et qu'on ne peut accomplir qu'en tenant compte des circonstances. La charge de ces derniers incombe naturellement au Pouvoir exécutif, parce qu'il est mieux placé que les Chambres pour juger la situation et qu'il peut opérer avec plus de promptitude et de discrétion. Il est donc investi de prérogatives considérables qu'il pourrait exercer abusivement; le Gouvernement parlementaire donne aux Chambres le droit de le contrôler et de le renverser si sa conduite politique déplaît.

Mais, remarquons-le bien encore une fois, ce n'est qu'un pouvoir de contrôle. Les Chambres ne sauraient émettre la prétention de diriger elles-mêmes le Gouvernement sans porter atteinte à l'indépendance du Pouvoir exécutif et violer ainsi une constitution ayant à sa base la séparation des pouvoirs.

La conséquence, c'est d'abord ce que l'on ne saurait reconnaître aux Chambres le droit de nommer des Commissions d'enquête permanentes, chargées de surveiller constamment la politique du Gouvernement et de lui donner des ordres ou même des conseils sur la ligne de conduite à suivre dans telle ou telle circonstance. Notre Constitution n'admettrait pas l'existence de commissions semblables au Comité de Salut public tel qu'il existait sous la Convention, qui seraient chargées de se mettre en relations avec tous les administrateurs et les corps élus du pays, d'en recevoir des rapports et de donner d'après les renseignements reçus telle ou telle impulsion au Gouvernement. A vrai dire, dans ce cas là, le Pouvoir exécutif effectif échappe aux ministres et passe aux mains de l'Assemblée ou plutôt d'un comité de l'Assemblée. Des droits aussi étendus ne sauraient être reconnus aux Chambres que si la Constitution établissait qu'elles ont un pouvoir de direction sur le Gouvernement. Mais dans une Constitution comme la nôtre, où le Pouvoir exécutif est, dans la sphère d'exécution, investi de la Souveraineté au même titre que les Chambres, il pourrait toujours combattre ces prétentions du Parlement.

Peut-on, du moins, admettre pour les Chambres le droit de nommer des Commissions d'enquête permanentes qui, sans avoir le droit de conseiller positivement le Gouvernement, veilleraient toujours sur sa conduite et en informeraient les Chambres? Il semble qu'une pareille pratique ne viole directement aucun texte constitutionnel et ne puisse, par conséquent, au point de vue juridique, être critiquée. Mais, en admettant même que des commissions ainsi désignées ne soient pas tentées, à chaque instant, de sortir du rôle de surveillance qui leur est

assigné, pour jouer un rôle plus actif, il est bien certain que le Gouvernement ne pourrait pas ne point se préoccuper de la présence, à côté de lui, de ce comité attentif à tous ses actes ; il en serait certainement influencé, car une surveillance continuelle sur nos actions a presque les mêmes effets que des ordres positifs. Le Gouvernement parlementaire serait donc, sinon violé, du moins faussé en fait, car il donne au Pouvoir exécutif le droit de diriger la politique, accordant seulement aux Chambres le droit de le contrôler. Il faut ajouter à cet inconvénient que le Gouvernement, interrogé par les Chambres, pourrait toujours établir qu'il a été influencé dans ses déterminations par l'opinion de la commission chargée de le surveiller; sa responsabilité, condition essentielle d'une bonne administration, qui fait en grande partie la supériorité du régime parlementaire, en serait diminuée d'autant. Cet inconvénient pratique a engagé le Parlement anglais à délaisser de plus en plus ce genre d'enquêtes (1).

La présence de ces Commissions d'enquête permanentes aurait encore pour effet d'occuper beaucoup trop le Pouvoir exécutif, car, volontiers, des comités chargés de cette mission de surveillance deviennent tracassiers et portent leurs instigations jusque dans les plus menus détails de l'administration. Le Gouvernement, obligé de leur donner satisfaction s'il voulait se maintenir au Pouvoir, verrait une grande partie de son temps et de son activité absorbés par ces rapports continuels avec l'autorité chargée de le contrôler, et le résultat serait l'énerve-

(1) Todd. — Le Gouvernement parlementaire de l'Angleterre, p. 141 et suiv.

ment de l'action gouvernementale, la lenteur dans la marche des services publics.

C'est du moins ce que l'expérience a démontré pour les Etats-Unis, où les Commissions du Congrès, bien que devant être surtout des Commissions d'examen pour les lois proposées, s'occupent aussi d'administration. «Quelques Commissions, comme celles des affaires nava»les et militaires, ou celles des dépenses des divers »ministères, font de l'administration plus que de la légis»lation. Elles ont le droit d'assigner devant elles les »fonctionnaires du Gouvernement et de les interroger »sur leur administration et sur leur attitude.

».....L'examen sévère auquel les Commissions soumet»tent les administrations est tellement étroit et se renou»velle si souvent, qu'il absorbe la plus large part de la »vie des fonctionnaires et les empêche de consacrer à »leurs devoirs une grande partie de leur temps. Non »seulement ils sont appelés fréquemment à déposer, »mais ils sont requis de fournir des rapports insignifiants »sur des affaires qu'il serait facile à un membre du Con»grès de constater par lui-même» (1).

On doit donc refuser aux Chambres le droit de nommer des Commissions d'enquête permanentes, exerçant leur surveillance sur les actes du Gouvernement; et cela, non pas parce que cette nomination est, en son principe, contraire à la règle fondamentale de la séparation des Pouvoirs, mais parce que, indirectement, par une activité exagérée, une déviation de leurs droits primitifs, par des influences de fait, elles portent une atteinte constante à

(1) Bryce. — La République américaine, trad. franç., tome I, ch. xv.

l'indépendance du Pouvoir exécutif, indépendance établie par notre Constitution.

Ne pourrait-on critiquer la nomination d'une Commission d'enquête ayant pour mission de renseigner les Chambres sur les résultats fournis par une entreprise du Gouvernement qui est encore en cours d'exécution, et dont les résultats définitifs ne peuvent, par conséquent, être appréciés? En droit, il semble que rien ne s'oppose à cette nomination, à condition qu'elle ne porte pas atteinte à la division des Pouvoirs et que la Chambre, recevant des renseignements, n'émette pas la prétention d'entraver l'action du Pouvoir exécutif. Mais en fait, en sera-t-il ainsi, et les critiques formulées par la Commission, si toutefois les opérations lui paraissent critiquables, ne vont-elles pas aboutir à des interpellations, à des questions qui, portant sur des opérations en cours, vont influer grandement sur le Gouvernement, le déterminer à agir dans tel ou tel sens et lui enlever par conséquent la direction politique qui lui appartient dans notre système constitutionnel? De plus, peut-on admettre que les Chambres organisent ainsi une critique portant sur des actes dont on ne peut dire à coup sûr si leurs résultats définitifs seront bons ou mauvais, puisque ces résultats ne sont pas encore connus? Enfin, en pareil cas, l'inexpérience de la Commission, son inaptitude à juger en connaissance de cause les opérations qu'elle a à examiner est encore le plus grand danger. — Un exemple d'enquête politique entreprise dans des conditions pareilles nous est fourni par l'Histoire de l'Angleterre. Les opérations ayant été défavorables pour l'armée anglaise au début de la guerre d'Orient en 1855, une Commission d'enquête fut nommée par la Chambre des Com-

munes, afin d'étudier la façon dont la campagne s'était engagée et d'établir les responsabilités.

Voici ce qu'écrivait John Lemoinne à ce propos, et qui montre très bien les dangers de ces enquêtes:

«Cette enquête est une des plus grandes légèretés que le Parlement pût commettre. Elle ne doit aboutir, comme nous le disions dans les temps anciens, qu'à une faiblesse ou à une folie. Si elle avorte, comme cela est possible, le Parlement aura fait beaucoup de bruit pour rien et donné un spectacle d'impuissance peu propre à le relever dans l'opinion. Si elle est poussée jusqu'à ses conséquences logiques, elle portera un coup funeste à la Constitution et aura jeté les fondements d'un Comité de Salut public et d'un futur Tribunal révolutionnaire... C'est la confusion de toutes les fonctions qui doivent rester séparées, c'est l'absorption du Pouvoir exécutif par le Pouvoir législatif, et l'histoire et là pour établir que tous ces Comités exceptionnels aboutissent au despotisme.....

»Qu'arriverait-il si le Comité de la Chambre des Communes allait s'ériger, aussi, en juge des opérations militaires? Ainsi que nous le disions en commençant, il ne s'agit pas ici d'un fait accompli, mais d'événements en cours d'exécution. Quelle indépendance, quelle sécurité, quelle confiance, quelle liberté d'action peuvent avoir des généraux à plusieurs centaines de lieues, quand ils savent qu'ils sont, dans leur pays, soumis, jour par jour, à des jugements qu'ils ne peuvent contrôler, à des accusations qu'ils ne peuvent repousser? Ce qui peut arriver de plus fatal aux Gouvernements constitutionnels, c'est que les Pouvoirs dont ils se composent et sur l'équilibre desquels ils reposent sortent de leurs attributions. L'histoire de tous les temps en offre assez d'exemples et les

hommes politiques qui combattaient l'enquête avaient le véritable sentiment des dangers qu'elle peut faire courir au Gouvernement parlementaire» (1).

La seule enquête politique qui paraisse légitime parce qu'elle ne porte atteinte à aucune des prérogatives du Pouvoir exécutf, la seule qui le laisse mouvoir librement dans la sphère naturelle de son action, c'est l'enquête portant sur des opérations terminées ou sur la conduite politique du Gouvernement dans une période donnée, par exemple l'enquête portant sur l'attitude du Gouvernement pendant des élections dont les résultats sont connus. Celle-ci doit être admise, car elle est certainement la conséquence nécessaire du droit de contrôle politique des Chambres sur le Pouvoir exécutif. Aucun argument juridique ne saurait être invoqué contre elle, et si elle est conduite avec impartialité, elle peut produire d'excellents résultats.

Nous devons ici examiner une question particulière. Le Sénat a-t-il comme la Chambre le droit d'enquête politique? Tout à l'heure, en parlant des enquêtes économiques, nous avons admis que nos deux Chambres législatives avaient les mêmes droits. Cette solution nous paraît rationnelle, car toutes les deux ont les mêmes pouvoirs en ce qui concerne l'initiative et le vote des lois (sauf exception en matière financière) ; elles doivent donc aussi avoir les même droits accessoires qu'entraîne nécessairement le droit principal de légiférer. Appliquant ici le même raisonnement, nous devons affirmer que le droit d'enquête politique étant la conséquence du droit

(1) John Lemoine. — L'Enquête parlementaire à propos de la guerre d'Orient. — *Revue des Deux Mondes*, avril 1855.

de contrôler les actes du Gouvernement, le Sénat aura certainement ce droit d'enquête si l'on peut établir à son profit le droit de contrôle. Or, ce droit il le possède certainement, et on le voit fréquemment, pour se renseigner, poser des questions au ministère ou l'interpeller sur la politique qu'il suit. Peu importe que ces interpellations puissent ou non entraîner, comme sanction, la chute du ministère (1). Contrôle et sanction de ce contrôle sont deux. Il nous suffira de remarquer que bien souvent, une interpellation ne pourra être adressée au ministère qu'après une enquête sur ses actes. De plus, la Chambre des députés pourra s'emparer des résultats fournis par l'enquête du Sénat et s'en servir pour amener le changement du ministère. Il est du reste bien évident que le Sénat, dans la nomination des Commissions d'enquête, devra s'imposer les mêmes réserves que la Chambre des députés.

La question fut discutée devant le Sénat lui-même dans la séance du 7 décembre 1880 à propos du dépôt d'un projet de résolution signé de M. de Gavardie et ainsi conçu : « Une commission de 9 membres, élus au scrutin de liste dans les bureaux, sera nommée par le Sénat avec plein pouvoir de faire une enquête sur les actes imputés à M. le Ministre de l'Intérieur ». — Le Président, M. Léon Say, invita le Sénat a bien réfléchir sur la question de savoir s'il avait le droit d'ordonner une enquête qui pourrait aboutir à une instruction et

(1) Voir cette question discutée dans Esmein, p. 776 et suiv.

Duguit.— *Revue de droit public et de science politique*, année 1896, tome I, p. 426.

Moreau.— *Revue de droit public et de science politique*, année 1898, p. 70 et suiv.

ensuite à un jugement qui, naturellement, devrait être prononcé par le Sénat, alors que le Sénat ne peut se constituer lui-même en Cour de Justice. — La question préalable fut posée et, après discussion, la proposition d'enquête fut rejetée, mais à tort, nous semble-t-il, car il s'agissait de faire simplement une enquête politique et non une enquête tendant à la mise en accusation ; il suffisait, pour que l'enquête fût régulière, que le rapport de la commission nommée ne contînt aucune proposition de constituer le Sénat en Cour de Justice. — Les véritables principes furent posés dans le discours que M. d'Audiffret-Pasquier prononça dans cette circonstance : « M. le Président a semblé émettre l'opinion que la demande d'enquête était inconstitutionnelle et il a ajouté que le Sénat ne pouvait pas se constituer lui-même en Cour de Justice, que, par conséquent, l'accusation portée contre un ministre, pouvant amener sa comparution devant le Sénat, ne saurait se produire devant lui. Je répondrai à Monsieur le Président qu'il ne faudrait pas confondre une enquête parlementaire avec l'information que le Sénat aurait à faire comme Cour de Justice. Le Sénat a, comme la Chambre des députés, le droit d'enquête parlementaire ; de cette enquête il peut résulter la constatation de certains faits considérés comme engageant la responsabilité politique ou d'autres faits paraissant délictueux. Ces faits seront renvoyés à l'autorité compétente. C'est ainsi que toutes les Commissions d'enquête ont fonctionné du temps de l'Assemblée nationale. Les enquêteurs entendent les témoins, ils apprécient les faits, mais ils n'en sont pas juges, leur rapport ne peut conclure à la constitution du Sénat en Cour de Justice. Mais la Commission peut, parlemen-

tairement, en restant dans les limites du droit parlementaire, rédiger ce qu'on appelle un ordre du jour motivé, et c'est après l'examen de ces faits par la Chambre des députés, examen auquel seul elle peut procéder en vertu de la Constitution, qu'il peut y avoir lieu de constituer le Sénat en Cour de Justice » (1).

Pour résumer tout ce que nous avons dit des Commissions d'enquête économiques et politiques, nous admettons que les Chambres ne sauraient en user comme d'un moyen pour s'emparer du Pouvoir exécutif et anéantir complètement son indépendance. Le Gouvernement parlementaire repose sur la séparation des Pouvoirs, et la Constitution serait violée si les Chambres s'arrogeaient le droit de diriger le Gouvernement.

Il est surtout difficile d'admettre la nomination de Commissions d'enquête permanentes, même si elles ont la sagesse de se cantonner dans leur rôle de surveillance. Une pratique semblable serait en contradiction avec la logique même du Gouvernement parlementaire, qui est d'accorder une large indépendance au Pouvoir exécutif et de lui confier la direction de la législation et de la politique. Ce sont toujours les chefs de la majorité qui sont au Pouvoir, du moins dans les conditions normales du Gouvernement parlementaire, quand les partis sont puissants et peu nombreux ; et alors, comment comprendre cette mesure de défiance contre des chefs qui professent les opinions dominantes et s'en inspireront certainement dans leur conduite politique ? Du reste, il est peu d'hommes qui seraient disposés à accepter une surveillance aussi étroite ; les ministres menacés offri-

(1) *Journal officiel*, 7 décembre 1880.

raient aux Chambres leur démission et le Pouvoir législatif devrait renoncer à ses prétentions. L'enquête parlementaire est donc un moyen de s'instruire ou de contrôler qui ne peut être employé que rarement, dans certaines conditions spéciales que nous avons déterminées, et on peut presque dire seulement avec l'assentiment du Pouvoir exécutif.

Ajoutons que la solution que nous donnons se recommande par des considérations pratiques : l'impuissance des Chambres à diriger le mouvement politique dans un sens convenable ; la partialité à laquelle elles aboutissent forcément si elles veulent diriger ce mouvement. Elles ne sont aptes qu'à des fonctions de discussion et de contrôle : « Quand un corps politique saura ce qu'il peut faire et ce qu'il ne peut pas faire, il comprendra de mieux en mieux que son affaire n'est pas d'administrer, mais de veiller à ce que l'administration soit confiée à des personnes capables et à ce que celles-ci remplissent leurs devoirs. J'espère que l'on comprendra de mieux en mieux que le devoir de cette Chambre consiste à mettre des personnes capables au banc de la Trésorerie, et, lorsqu'elles y seront, de veiller à ce qu'elles remplissent leurs fonctions. Même, dans les affaires législatives, son devoir essentiel (et il est plus en harmonie avec les aptitudes d'une assemblée populaire) consiste à exiger que les affaires soient traitées par les hommes les plus compétents : elle doit borner son intervention directe à donner plus de force à la discussion sérieuse et plus de publicité aux arguments pour et contre, à conseiller ceux qui font le travail et à les arrêter s'ils sont disposés à

mal faire. Plus le peuple aura fait l'expérience de ces principes et plus il en comprendra l'importance » (1).

L'enquête politique ou économique ne doit être employée que pour permettre aux Chambres d'exercer ces fonctions en conscience et dans l'intérêt du pays.

Nous n'avons parlé jusqu'à maintenant que des enquêtes économiques et politiques, parce que ce sont les seules dans lesquelles, pour la question qui nous occupe, le Pouvoir exécutif et le Pouvoir législatif se trouvent en présence et puissent par conséquent se trouver en conflit, les seules pour lesquelles il y ait lieu, les limites n'ayant pas été tracées par la loi, de les indiquer en se basant sur le principe de la séparation des Pouvoirs.

Mais, il est d'autres enquêtes, les enquêtes électorales et criminelles. Ici, il est inutile de faire appel à des principes généraux pour indiquer les bornes que les Chambres ne sauraient dépasser. La loi elle-même, en établissant que les Chambres auraient le droit de vérifier les pouvoirs de leurs membres, et que la Chambre des députés aurait le droit de mettre en accusation le Président de la République ou les ministres coupables du crime de haute trahison, a déterminé par cela même les cas où il y aurait lieu à enquête ; on ne saurait comprendre que les Chambres eussent le droit de nommer des Commissions d'enquête en dehors des cas précités. Il n'y a pas, du reste, de conflit possible avec le Pouvoir exécutif, puisque le Gouvernement n'a aucun droit en ces matières.

---

(1) J.-S. Mill. — Discours à la Chambre des Communes le 17 juin 1868. — Cité par Todd, tome I, p. 209.

Voir aussi de J.-S. Mill. — Le Gouvernement représentatif, surtout le chapitre v.

Todd. — Tome II, p. 141 et suiv.

Aussi, aucune difficulté juridique ne se présente pour ce genre d'enquêtes. Mais, c'est en se plaçant au point de vue pratique qu'on peut les critiquer. Dominées par l'esprit de parti, les Commissions chargées d'enquêtes électorales conduisent leurs opérations et rédigent leurs rapports dans un sens favorable à la majorité qui les a nommées. Le résultat certain, c'est l'écrasement de la minorité par l'invalidation des députés qui la représentent. Aussi, sans contester le droit des Chambres, tant que la législation actuelle sur la validation des pouvoirs existera, ne vaudrait-il pas mieux, comme en Angleterre, donner à des juges pris en dehors du Parlement le droit de valider les élections et, par conséquent, aussi, le droit d'enquête électorale (1) ? Il faudrait, pour cela, une revision constitutionnelle, puisque le pouvoir des Chambres prend sa source dans un article de la Constitution.

On peut même affirmer que le droit de vérification des pouvoirs par les Chambres ainsi que le droit d'enquête qui en dépend, tout en étant inattaquables au point de vue juridique, puisqu'ils sont inscrits dans la Constitution, sont en somme une exception au principe général de la séparation des Pouvoirs. En effet, quelles sont les attributions qui appartiennent naturellement aux trois Pouvoirs ? Au Pouvoir législatif appartient le pouvoir de légiférer, c'est-à-dire d'édicter des règles générales obligatoires pour tous; au Pouvoir exécutif, il appartient d'administrer, c'est-à-dire d'assurer par des mesures appropriées l'exécution des dispositions votées par le Pouvoir législatif; au Pouvoir judiciaire, il appartient de

(1) FRANQUEVILLE. — Le Gouvernement et le Parlement britanniques, tome II, p. 497-518.

trancher les difficultés qui s'élèvent entre les particuliers ou entre les personnes morales et les particuliers, de donner aussi à ce propos l'interprétation des termes douteux dans la loi. Or, c'est précisément de cela qu'il s'agit dans la vérification des pouvoirs des députés et sénateurs. Il s'agit de savoir si aucune des dispositions légales qui ont pour but d'assurer la loyauté des élections et la liberté de vote n'a été violée ; il faut trancher un différend qui s'est élevé entre deux ou plusieurs candidats, ou entre un candidat et des électeurs. Il y a donc bien là un acte juridictionnel qui entre dans les attributions naturelles du Pouvoir judiciaire. Nous admettons donc que vérification des pouvoirs et droit d'enquête électorale devraient appartenir aux tribunaux ordinaires ou tout au moins à des tribunaux spéciaux (1). Telle nous paraît être la conséquence logique de la séparation des Pouvoirs ; et de plus, les décisions rendues par l'institution ainsi comprise seraient certainement plus équitables que celles qui sont rendues sous le régime actuel. — En Angleterre, c'est la solution qui a été adoptée ; cependant, vérification des pouvoirs et enquêtes électorales ne sont pas opérées par la même autorité. La vérification est faite par des juges des Cours supérieures désignés annuellement à cet effet ; les juges qui font partie de la Chambre des Lords ne peuvent être désignés. Les enquêtes électorales, s'il y a lieu d'en faire, sont opérées par des commissaires nommés par Ordonnance royale, choisis parmi les avocats ayant au moins sept années

(1) Muller. — De la vérification des pouvoirs des Députés. — *Revue de droit public et de science politique*, année 1897, tome I, p. 415.

d'exercice, ne faisant pas partie du Parlement et n'exerçant aucune fonction publique (1).

Il y a dans ces règles toutes les garanties nécessaires d'impartialité. Un seul reproche peut être adressé au système anglais, c'est qu'il donne à l'autorité judiciaire la solution de questions qui touchent à la politique et qu'il peut ainsi compromettre la magistrature, faciliter contre elle des accusations intéressées. En 1867, avant de présenter son bill de réforme, Lord Derby consulta les grands Corps judiciaires. Ils protestèrent, et le Lord Chief Justice affirma la nécessité de maintenir la magistrature au-dessus des questions politiques. «En résumé, dit-il, j'ai seulement à protester, au nom de tous les juges et au mien, de la façon la plus chaleureuse, la plus solennelle, contre un projet qui, outre le caractère inconstitutionnel et inique qu'il revêt vis-à-vis des juges, est calculé pour dégrader la magistrature». La loi, malgré tout, fut votée en 1868 et fut généralement approuvée. Le *Daily News* du 31 juillet 1868 disait : «La Chambre a compris très bien qu'elle n'allait pas se dépouiller d'une partie de son autorité et de son prestige, mais qu'il s'agissait, pour elle, de constater un fait indiscutable, c'est que la meilleure des assemblées politiques peut faire une mauvaise cour de justice, et que la tâche du Parlement est de faire les lois et non de les appliquer» (2).

Toutes les critiques que nous avons dirigées contre les attributions des Chambres en matière électorale, on peut et à plus forte raison les invoquer contre leurs attributions en matière criminelle. Ici aussi, on peut dire

(1) FRANQUEVILLE. — *Op. cit.*
(2) MULLER. — Art. cité.

qu'il y a dérogation au principe de la séparation des Pouvoirs et affirmer que les Commissions d'enquêtes, aveuglées par leurs passions politiques, fourniront presque toujours des rapports rédigés avec partialité.

Nous avons discuté la question du droit d'enquête parlementaire, en tâchant d'établir ce qu'il devait être pour que les prérogatives du Pouvoir exécutif fussent respectées. Mais, les Chambres, dans l'exercice de leur droit, ne pourront-elles parfois se rencontrer sur le même terrain que l'autorité judiciaire? Ne pourront-elles parfois charger une de leurs Commissions d'étudier une question qui fait ou a fait l'objet d'une information judiciaire? Certainement, le cas peut se produire, surtout dans les enquêtes politiques, et la récente enquête de Panama en est un exemple. Quelles sont les réserves que le Parlement doit alors s'imposer dans la nomination de ses Commissions d'enquête et la mission dont il les charge, s'il ne veut pas porter atteinte à l'indépendance de l'autorité judiciaire et violer le principe de la séparation des Pouvoirs?

Il ne peut jamais, bien entendu, sauf exception admise par la Constitution, charger une Commission de faire une enquête judiciaire. Cette règle a toujours été observée et les Commissions des Chambres ont toujours nettement affirmé que leurs enquêtes, même quand elles avaient porté sur des faits délictueux, avaient été purement politiques, tendant à établir la responsabilité du Pouvoir exécutif dans les événements. Quentin-Bauchard, par exemple, déposant son rapport sur les événements de Juin, en 1848, disait: «Ainsi, l'enquête dont nous sommes chargés est politique ; elle n'est pas judiciaire. Dans votre omnipotence, vous avez respecté le principe sacré

de la séparation des Pouvoirs. Nous nous sommes aidés du concours des magistrats pour nous éclairer ; mais, nous n'avons pas substitué notre autorité à la leur. Nous nous sommes arrêtés au moment où il nous a paru que nous sortions de l'œuvre politique et parlementaire qui nous a été confiée, pour entrer dans le domaine de la justice» (1).

Le 13 novembre 1872, Saint-Marc Girardin, dans son rapport, au nom de la Commission d'enquête sur les actes du Gouvernement de la Défense nationale, définissait ainsi la mission qui avait été donnée à cette Commission : « Nous ne sommes point une Commission judiciaire et notre enquête n'a point à rechercher les culpabilités. Si elle en rencontre, elle doit les laisser à la justice ordinaire du pays. Nous ne sommes pas non plus un jury d'accusation politique chargé de décréter une poursuite. Nous sommes une Commission parlementaire nommée pour rechercher, par une enquête scrupuleuse, les faits et les actions qui ont produit un des plus graves événements de notre histoire : la guerre de 1870 et la Révolution du 4 septembre».

Dans ces conditions, l'autorité judiciaire ne saurait se plaindre, puisqu'on lui laisse la liberté d'exercer les poursuites et d'accomplir les actes qui entrent dans ses attributions.

Cette réserve faite, les Chambres ont tout pouvoir de nommer une Commission d'enquête chargée de conduire une information politique sur des faits quelconques, même si ces faits ont provoqué une enquête judiciaire et entraîné un jugement qui n'est pas définitif. Le droit

(1) Cité par PIERRE.

d'enquête fut exercé dans ces conditions par la Chambre des députés en 1880, lorsqu'elle nomma une commission chargée d'examiner les actes du général de Cissey pendant son passage au ministère de la guerre.

On a vu la Chambre des députés saisir une Commission d'enquête d'une affaire qui avait été l'objet d'une ordonnance de non-lieu de la part de l'autorité judiciaire précédemment saisie (1). Y avait-il là une atteinte aux prérogatives du Pouvoir judiciaire? Pouvait-il protester? Non, car la Chambre n'instituait pas un Comité chargé de censurer la décision de la justice. Celle-ci avait rendu une ordonnance de non-lieu après avoir examiné si au cours de l'élection ne s'étaient pas produits des faits pouvant motiver des poursuites pénales. Le Parlement chargeait sa Commission d'examiner les mêmes faits pour savoir s'ils ne pouvaient vicier l'élection et motiver l'invalidation des élus. Les deux questions étaient différentes et la décision de l'autorité judiciaire n'était pas en cause.

Ainsi, le fait que la justice est saisie d'une question ne saurait empêcher les Chambres de nommer une Commission d'enquête chargée d'étudier cette même question ; il suffit, pour que la nomination soit régulière, et ne porte pas atteinte à la séparation des Pouvoirs, que les Chambres ne chargent pas leur Commission d'une tâche sortant des attributions qui leur sont reconnues par la Constitution.

Inversement, du reste, une enquête parlementaaire en cours ne peut arrêter le Pouvoir judiciaire et l'empêcher

(1) Affaire des élections de la Nièvre en 1875, dite du «Comité de l'Appel au peuple».

de statuer s'il a tous les éléments pour le faire. Le cas se présenta lors de l'enquête de 1880 sur les actes du général de Cissey. Me Rivière avait introduit devant le Tribunal correctionnel de la Seine, saisi d'une poursuite à fins pénales, une demande de sursis basée sur l'existence de l'enquête parlementaire. «L'enquête parlementaire est saisie pleinement de la question du fond et M. de Cissey peut être traduit devant le Sénat. Autrefois, il y avait doute pour savoir si la Chambre pouvait mettre en accusation, et pourtant, il y a eu le procès des ministres de Charles X; mais, aujourd'hui, il est certain qu'il résulte du paragraphe 2 de l'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, que la Chambre peut mettre en accusation devant le Sénat un ancien ministre. Donc, M. de Cissey peut être mis en accusation. Le juge reste saisi, assurément; il n'est pas obligé de surseoir, mais il le peut. Et pourquoi demandons-nous ce sursis? Pour être sûrs qu'il n'y aura pas contradiction entre votre jugement, et un autre qui peut intervenir».

Le Tribunal repoussa la demande par les motifs suivants: «.... Attendu que la Chambre des députés, à la date du 23 courant, a ordonné une enquête parlementaire sur les actes de M. de Cissey, mais qu'il a été formellement énoncé, tant dans le rapport que dans toutes les discussions qui ont précédé le vote, que cette enquête ne saurait en aucune façon retarder le jugement de la présente instance; que du reste, une enquête parlementaire diffère complètement de l'enquête ordonnée par la justice et ne saurait entraîner un sursis dans une instance judiciaire; — par ces motifs, rejette....» (1).

---

(1) Tribunal correctionnel de la Seine, 25 novembre 1880.

Nous voudrions, pour terminer, citer une espèce qui montre bien la limite des droits respectifs de l'autorité judiciaire et du Parlement lorsqu'ils sont saisis d'une même question. Le 18 novembre 1879, M. Georges Périn avait déposé un projet de résolution tendant à faire nommer par la Chambre des députés une commission de 11 membres qui serait chargée de faire une enquête sur le régime pénitentiaire en Nouvelle-Calédonie. Elle aurait aussi pour mission de rechercher si des peines disciplinaires arbitraires n'avaient pas parfois été appliquées. — Comme conclusion de son enquête, cette commission devait, d'une part, indiquer les remèdes à apporter au régime pénitentiaire, et, d'autre part, établir les responsabilités encourues par les fonctionnaires qui se seraient rendus coupables de cruautés illégales et abus de pouvoir. — M. Rouher demanda la parole et combattit l'enquête en se fondant sur le fait que le ministre de la marine avait déjà saisi l'autorité judiciaire des mêmes faits. «Ne voyez-vous pas qu'il y a quelque chose d'oppressif, vis-à-vis du Pouvoir judiciaire, dans ce fait de commissaires du Pouvoir législatif, de la Chambre des députés, signalant individuellement telle ou telle personne, disant qu'elle doit être poursuivie, et remplissant une fonction dont je ne trouve de précédent que dans la Convention! » — M. Périn répondit qu'il reconnaissait que la Chambre ne pouvait, en effet, faire une enquête judiciaire, mais, qu'à vrai dire, l'enquête qu'il proposait n'avait pas ce caractère, et qu'il ne voyait pas ce qu'il pouvait y avoir d'oppressif, vis-à-vis de l'autorité judiciaire, dans le fait de lui signaler de nouveaux coupables si elle les avait oubliés (1).

(1) *Journal officiel*, 11 novembre 1879.

Mais c'est précisément dans cette mission d'une Commission d'enquête que l'on chargeait de servir d'auxiliaire à la justice, en lui indiquant des poursuites à exercer, que se trouvait l'irrégularité. Pour être parfaitement légitime, l'enquête devait rester ou bien purement économique en portant sur les réformes à opérer, ou bien purement politique en portant sur le point de savoir si le ministre n'était en rien responsable des abus commis.

La Chambre le comprit, et fit de sa Commission une Commission d'enquête économique.

Les solutions que nous avons données dans les cas où les Chambres et le Pouvoir judiciaire se rencontrent sont des solutions juridiques. Il est bien certain que, lorsque ces deux autorités sont saisies d'une même question, qu'elles doivent trancher chacune à un point de vue différent, la décision prise par l'une d'entre elles exercera souvent une influence sur la décision de l'autre. En fait donc, l'indépendance de ces deux Pouvoirs recevra des atteintes ; leur jugement ne sera pas pleinement libre. Mais, en droit, les prérogatives de chacun sont respectées, chacun a agi dans les limites de son droit strict et, par conséquent, aucune critique ne peut lui être adressée.

Le droit d'enquête, d'une façon générale, se justifie par cette raison qu'il est nécessaire aux Chambres pour exercer les attributions qui leur sont conférées par la Constitution. Le Parlement ne saurait nommer une Commission d'enquête dans le cas où il n'aurait aucune compétence pour prendre une décision quelconque sur les faits révélés par l'enquête.

En France, en dehors des peines disciplinaires qui peuvent toujours être appliquées aux députés et sénateurs, lorsqu'ils n'observent pas le règlement ou les con-

venances pendant les séances, les Chambres n'ont aucune autorité sur leurs membres et ne peuvent les exclure ou les blâmer pour leur conduite ou leurs opinions, règle excellente et sans laquelle l'indépendance des membres de la minorité ne serait jamais assurée. L'exclusion ne peut être prononcée que comme conséquence de certaines condamnations infligées par l'autorité judiciaire. Dans ces conditions, peut-on admettre la nomination d'une Commission d'enquête avec mission d'étudier l'attitude des membres des Chambres dans telle ou telle circonstance? Le cas s'est présenté à la Chambre des députés. Le 21 novembre 1892, elle votait une proposition de résolution ainsi conçue : «Une Commission d'enquête sera nommée par la Chambre, avec les pouvoirs les plus étendus, à l'effet de faire la lumière sur les allégations portées à la tribune à l'occasion des affaires du canal de Panama» (1). On avait lancé dans la presse des accusations de corruption contre certains membres du Parlement et la Commission était nommée pour examiner si les accusations étaient fondées. Le Garde des Sceaux, M. Bourgeois, justifiait cette décision de la Chambre en disant qu'elle avait voulu instituer «une sorte de jury de l'honneur parlementaire». Mais l'argument était mauvais, car les Chambres n'ont aucun pouvoir disciplinaire sur leurs membres en dehors des séances et ne peuvent, en conséquence, procéder à aucune investigation sur leurs actes. Dans le cas que nous mentionnons, la Chambre devait laisser agir le Pouvoir judiciaire et se borner à appliquer les conséquences des condamnations prononcées par celui-ci, s'il y avait lieu.

---

(1) *Journal officiel*, 21 novembre 1892.

Quand on lit les termes des rapports de certaines Commissions d'enquête, on est parfois tenté de penser que la Chambre a outrepassé ses droits dans d'autres circonstances. Le 10 avril 1832, M. Martin (du Nord) déposait, au nom de la Commission d'enquête sur le déficit Kesner, un rapport ainsi conçu : «Le droit d'enquête que la Chambre a exercé, personne n'a prétendu le lui contester ; en se reconnaissant ce droit, elle ne s'immisce ni dans l'administration, ni dans l'action des tribunaux, elle laisse au ministère le soin de prendre les mesures qui peuvent garantir sa responsabilité, et elle ne trouble pas la justice dans l'accomplissement du devoir que la loi lui impose de frapper les coupables ; mais, elle traduit à sa barre, porte à la connaissance du pays, flétrit d'une éclatante réprobation les abus, les désordees, les privarications, et, forte de cette autorité que lui donne le mandat qui l'a instituée, sa voix doit être écoutée, et l'avenir ne peut manquer de profiter des leçons du passé. Ce précédent, nous devons le constater, il est bon qu'il soit recueilli avec soin dans nos fastes parlementaires ; il faut qu'on se pénètre bien de cette vérité que les droits et les devoirs de la Chambre ne se bornent pas à étudier les vœux et les besoins de la France, à lui donner des lois et à fixer ses impôts ; il faut aussi qu'on sache qu'un désordre grave ne peut pas signaler un vice dans l'administration, sans que la représentation nationale s'en inquiète, porte un regard scrutateur sur les causes du mal, et révèle le résultat de ses investigations, quelles que puissent en être les conséquences» (1).

Il semble, à première vue, qu'une enquête pareille est

(1) Pierre.— Traité de droit politique, électoral et parlementaire, p. 597.

injustifiable. Dans quelle disposition de loi la Chambre puiserait-elle ce droit d'instruire le pays des scandales qui peuvent le troubler? Mais, en réfléchissant, on peut admettre qu'une enquête poursuivie dans ces conditions pourra ou bien établir la négligence du Gouvernement, et alors c'est une enquête politique contre laquelle aucune critique ne saurait être formulée; ou bien qu'elle pourra aboutir à la constatation de certains vices dans la législation régissant la branche de l'administration où les abus se sont produits; elle pourra amener la réalisation d'une réforme législative et on ne saurait blâmer la Chambre de faire une enquête économique. La résolution du 1er février 1832 est du reste très explicite à cet égard: «Il sera formé immédiatement dans le sein de la Chambre une commission chargée de faire, après enquête, un rapport sur le déficit annoncé comme existant dans la Caisse centrale du Trésor par suite de malversations dont le caissier se serait rendu coupable, sur les causes de ce déficit et les cas de responsabilité qui pourraient en résulter; cette Commission proposera également à la Chambre ses vues sur les moyens de contrôle et de vérification propres à garantir, désormais, les intérêts de l'Etat» (1).

Telles sont les faces diverses du problème que nous avions à étudier dans ce chapitre. Nous avons pu montrer, parfois, qu'une conception de l'enquête parlementaire, contraire à celle que nous indiquions, serait la violation formelle des règles constitutionnelles; souvent nous avons pu établir que l'enquête parlementaire employée dans un sens différent de celui que nous lui mar-

(1) PIERRE.— *Op. cit.*, p. 599.

quions, sans violer la Constitution, serait du moins contraire à l'esprit du régime parlementaire; enfin, presque toujours, avons-nous dit, l'abus de ce moyen d'information par le Parlement a des résultats contraires à la justice et même à l'intérêt général. Sous un Gouvernement parlementaire fonctionnant normalement, l'enquête devrait donc être rarement employée. Mais avec la déformation lente que subit tous les jours le régime parlementaire, déformation qui consiste dans l'exagération du pouvoir des Chambres et dans l'asservissement progressif du Pouvoir exécutif à toutes leurs volontés, il est vraisemblable que l'enquête deviendra d'un usage de plus en plus fréquent et qu'elle sera employée non pas à contrôler le Gouvernement, ce qui paraît être son véritable rôle, mais à le diriger.

DEUXIÈME PARTIE

Fonctionnement des Commissions d'enquête

CHAPITRE PREMIER

Rapports des commissions d'enquête avec les différents pouvoirs et avec les particuliers

Nous avons, dans la première partie de notre travail, tâché de justifier les enquêtes parlementaires. Nous avons, d'autre part, essayé d'établir les limites que l'existence indépendante des Pouvoirs exécutif et judiciaire impose aux Chambres dans l'exercice de leur droit d'enquête.

La question que nous nous proposons de traiter ici est toute différente. Il s'agit, la nomination des commissions s'étant faite du reste en observant les principes indiqués, de déterminer comment ces commissions devront agir au cours de leurs opérations pour ne porter atteinte à aucun principe de droit public, surtout au principe de la séparation des pouvoirs qui, comme on le verra, peut être intéressé dans bien des cas.

Les Commissions d'enquête sont des délégations de l'une ou de l'autre Chambre, chargées de recueillir des informations sur un point déterminé. Elles ne pourront

les recueillir qu'en s'adressant soit aux particuliers, soit aux Pouvoirs publics.

Quelles sont les règles que leur impose leur nature de délégation d'une seule Chambre, et vis-à-vis de cette Chambre, et vis-à-vis des Pouvoirs publics, et vis-à-vis des particuliers?

§ Ier

Droits de la Commission d'enquête vis-à-vis de la Chambre qui l'a nommée

Nous laisserons de côté, ici, tout ce qui est procédure dans la nomination de la Commission d'enquête. Cette commission peut être nommée soit par l'adoption d'une proposition de résolution de l'un des membres de la Chambre, soit par l'ordre du jour motivé qui termine une interpellation, soit enfin par une loi (1). Mais les Chambres emploient rarement ce dernier procédé, car le vote d'une loi dans une Constitution qui comprend deux Chambres est une procédure longue et compliquée ; la nomination de la Commission d'enquête serait beaucoup retardée dans certains cas ; de plus, les deux Chambres pourraient ne pas être d'accord sur la nécessité d'une enquête, et la nomination de la commission deviendrait impossible par ce moyen. Enfin, si les deux Chambres votent l'enquête, elles voudront toutes les deux y participer, et alors dans quelles proportions chacune d'elles pourra-

(1) Pierre. — Traité de droit politique, électoral et parlementaire.— Des moyens d'ordonner l'enquête.

t-elle se faire représenter ? — Presque toujours, la Commission est nommée par la simple résolution d'une Chambre.

Nous devons, ici, mentionner une discussion qui se produisit devant la Chambre des députés le 13 novembre 1877 et qui touche aux principes que nous avons posés. M. Albert Grévy avait proposé à la Chambre de nommer par voie de résolution une Commission d'enquête sur l'attitude du Gouvernement dans les élections législatives de cette année-là. C'était une enquête politique. M. Baragnon combattit la proposition en affirmant qu'une loi serait indispensable pour cela, que la Chambre à elle seule ne pouvait décider une pareille mesure. M. Léon Renault monta à la tribune et défendit le droit de la Chambre ; il cita les précédents et fit remarquer que l'Assemblée nationale, dans la nomination des Commissions d'enquête, avait procédé non par une loi, mais par une simple résolution. M. Léon Renault avait certainement raison, et M. Baragnon méconnaissait le principe que nous avons admis. Le droit d'enquête est un droit accessoire qui est impliqué par les droits constitutionnels des Chambres de voter la loi, de contrôler le Gouvernement, de vérifier les pouvoirs de leurs membres. Ce droit d'enquête elles le possèdent sans qu'un texte soit nécessaire, et elles peuvent l'exercer soit elles-mêmes, soit par mandataire. Les Chambres, assemblées nombreuses, peuvent difficilement faire une enquête elles-mêmes ; elles délèguent l'exercice de leur droit à un comité de quelques membres nommés dans leur sein. Aucune objection ne peut être formulée contre une pareille pratique, car ce que les Chambres délèguent ce ne sont pas leurs pouvoirs de légiférer, de contrôler le Gouvernement, de prononcer

sur les élections, mais simplement leur droit de s'informer, droit qui leur permet de statuer en connaissance de cause. Il y a dans cette délégation une mesure d'ordre intérieur et qui ne tombe pas plus sous un texte constitutionnel que n'y tombent la division des Chambres en bureaux ou la nomination de Commissions spéciales.

Puisque la Commission d'enquête est une délégation de la Chambre, à laquelle aucune loi ne reconnaît une existence indépendante, ni aucun droit particulier, elle va se trouver vis-à-vis de la Chambre qui l'a nommée dans la même situation qu'un mandataire vis-à-vis de son mandant. Elle est donc strictement soumise aux ordres de l'Assemblée qui l'a désignée.

Elle peut se voir retirer son mandat avant même qu'elle ait terminé son enquête, absolument comme un mandataire peut être révoqué avant de s'être acquitté de sa mission. La Chambre n'a jamais exercé ce droit de révocation, mais on ne pourrait la critiquer si elle l'exerçait.

La Commission, simple délégation de la Chambre, n'a aucun droit par elle-même; elle doit donc, dans l'exercice de ses fonctions, respecter les limites qui lui ont été fixées par l'Assemblée dont elle émane. Elle doit, au point de vue de l'objet de l'enquête, se borner à l'étude de la question qui lui a été désignée; elle ne peut pas examiner des faits touchant à ceux dont elle a été saisie par la Chambre, même si l'examen de ces faits lui est indispensable pour arriver à une conclusion. Dans ce cas, elle doit demander à l'Assemblée qui l'a nommée un supplément de pouvoirs. On ne trouve pas d'exemple d'une Commission d'enquête demandant à la Chambre de lui consentir des droits supplémentaires, mais le fait s'est parfois présenté pour les Commissions spéciales

nommées au sein des Chambres pour l'examen d'un projet de loi déterminé. Ainsi, le 15 juin 1891, la Chambre des députés reçut du Président de la Commission chargée de l'examen du projet de loi sur les aliénés une lettre lui demandant un supplément de pouvoirs ; elle les lui accorda (1). La procédure à employer devrait être certainement la même pour une commission d'enquête.

La Chambre, en nommant une commission, peut aussi fixer un terme à ses opérations et lui indiquer un jour pour déposer son rapport. Cette obligation imposée à une commission d'enquête a pour but de hâter ses opérations et de permettre ainsi à la Chambre de prendre rapidement une décision définitive sur la question qui est soumise à l'étude. La commission doit terminer ses recherches dans le temps qui lui est donné, sinon elle voit ses pouvoirs expirer à l'arrivée du terme fixé, à moins que la Chambre, par une nouvelle décision, ne lui accorde un délai de grâce. Le 4 août 1876, le Sénat décidait la nomination d'une Commission d'enquête chargée d'étudier les questions relatives à notre réseau de voies ferrées. Elle devait terminer ses opérations dans un an : «Si la commission n'a pas terminé ses travaux dans une année à partir de sa constitution, elle sera soumise, après l'expiration de ce délai, à un renouvellement électif par le Sénat».

La commission fut nommée le 12 janvier 1877 ; ses pouvoirs expiraient donc le 12 janvier 1878 ; le Sénat les prorogea sur la demande du rapporteur, mais sans exécuter la décision prise pour la réélection.

C'est surtout en matière électorale que de longs retards

(1) PIERRE. — *Op. cit.*
Journal officiel, 15 juin 1891.

dans le dépôt du rapport de la commission présentent des inconvénients, et l'on a vu parfois le député dont l'élection fait l'objet d'une enquête intervenir auprès de la Chambre pour la prier d'inviter la Commission d'enquête à se hâter. Le 23 octobre 1874, une enquête était décidée sur l'élection de M. de Bourgoing. Le 4 juin 1875, la Commission n'avait pas encore terminé ses opérations, et le député déposait une proposition d'après laquelle il devait être statué sur son élection avant le 24 juin. M. Grévy ayant expliqué que la responsabilité du retard n'incombait pas à la Commission, mais à la Chancellerie, qui refusait de communiquer certaines pièces, M. de Bourgoing retira sa proposition. Mais comme le rapport n'était pas encore distribué le 2 juillet, M. Bottiau proposa de fixer à l'ordre du jour du 12 juillet la discussion du rapport sur l'élection de M. de Bourgoing. La Chambre adopta la proposition (1).

Toutes ces décisions sont parfaitement légitimes, étant donné les relations de mandant à mandataire qui existent entre la Chambre et sa Commission d'enquête.

La Commission d'enquête ne doit pas, non plus, outrepasser les pouvoirs qui lui ont été fixés par la Chambre qui l'a nommée. Ces pouvoirs, la Chambre les détermine à sa fantaisie, du moins dans la limite des droits qu'elle possède elle-même ; il est bien certain que l'Assemblée qui délègue une commission ne peut l'investir de plus de droits qu'elle n'en aurait elle-même si elle procédait à l'enquête en personne.

Il faut admettre encore, comme conséquence du principe général que nous avons posé, qu'une Commission

---

(1) *Journal officiel*.

d'enquête ne peut, de son propre mouvement, s'adjoindre des membres qui n'auraient pas été désignés par la Chambre pour faire partie à un titre quelconque de cette commission. Lorsqu'une commission d'enquête s'est adjoint des auxiliaires, elle usait simplement d'une faculté qui lui avait été conférée par la résolution de la Chambre qui l'instituait (1).

Ici se pose une question délicate relative à la situation de la commission vis-à-vis de la Chambre : Une commission d'enquête peut-elle déléguer à des sous-commissions le soin de prendre des informations, dans tel ou tel lieu, sur la question qui fait l'objet de l'enquête ? On pourrait répondre que non, en se fondant sur cet argument que la commission n'a pas personnellement de pouvoir, qu'elle n'est qu'une délégation de la Chambre, devant observer, par conséquent, les termes mêmes du mandat dont elle est chargée. Or, la Chambre ayant délégué le soin de l'enquête à la commission même, c'est par la commission entière que cette enquête doit se faire. La question se posa, en 1842, pour les trois élections de Langres, Embrun et Carpentras ; on se servit de l'argument précédent pour combattre la division de la commission en trois sous-commissions. Il n'y eut pas de solution, car l'enquête se fit à Paris.

Aujourd'hui, on ne conteste plus guère pour une commission le droit de se partager la tâche dont elle est chargée, et, par exemple, la Commission d'enquête de 1877 se divisa en plusieurs sous-commissions. Cette mesure se justifie par une raison d'utilité : la nécessité de ne

(1) Résolution du 25 mars 1872 instituant commission d'enquête sur le régime pénitentiaire.

pas prolonger indéfiniment les opérations d'enquête. Si une commission d'enquête politique se divise en trois sous-commissions, il est évident qu'elle pourra, dans le même temps, accomplir trois fois plus d'ouvrage. D'autre part, contre une pareille pratique, on ne saurait invoquer aucun argument juridique, car la commission, en se divisant le travail, reste une néanmoins, et c'est toujours elle qui décide en corps sur la résolution à proposer à la Chambre quant à la question soumise à l'enquête. La division du travail entre ses membres est simplement un moyen d'arriver plus rapidement à une solution.

Néanmoins, pour éviter toutes difficultés à ce sujet, le projet Pourquery de Boisserin, déposé à la Chambre le 22 novembre 1892, contenait un article 15 qui consacrait pour les commissions d'enquête le droit de déléguer en province des sous-commissions lorsqu'elles le jugeraient nécessaire (1).

§ II

Droits de la Commission sur les particuliers

Une commission doit presque sûrement, surtout pour les enquêtes électorales et économiques, s'adresser aux particuliers si elle veut avoir des renseignements complets. Mais, comment procédera-t-elle et quels pouvoirs peut-on lui reconnaître vis-à-vis de ces particuliers?

Ces pouvoirs dérivent de sa nature juridique.

---

(1) *Officiel.* Annexes de la session extraordinaire de 1892, N° 2420.

La commission d'enquête, nous l'avons dit, n'est pas un comité indépendant dont les pouvoirs sont déterminés et sanctionnés par une loi spéciale. Elle est simplement une délégation d'une Chambre, que l'on peut comparer à un mandataire en droit privé. Il faut donc admettre qu'une commission peut être investie de tout ou partie des pouvoirs d'enquête de la Chambre, pouvoirs que celle-ci pourrait exercer elle-même si des nécessités pratiques ne lui commandaient pas de les mettre en exercice par un comité composé d'un certain nombre de ses membres.

Or cette Chambre, en aucun cas, ne pourrait, en dehors d'une loi l'y autorisant expressément, user de moyens de coercition vis-à-vis des particuliers. En conséquence, la Commission d'enquête, investie par mandat des pouvoirs de cette Chambre, ne pourra pas, elle non plus, employer les moyens de contrainte dans l'exercice de ses fonctions. Elle aura simplement le droit de prier les personnes dont le témoignage lui serait utile de vouloir bien comparaître devant elle ou tout au moins de lui transmettre par lettre les renseignements dont elles disposent. Une commission d'enquête qui désire des dépositions écrites peut employer, pour les obtenir, divers moyens : la Commission d'enquête sur les tabacs en 1835 inséra au *Journal officiel* un avis qui informait tous ceux que la question intéressait, qu'elle était prête à recueillir tous les renseignements qu'on voudrait bien lui transmettre; la même commission envoya aussi des questionnaires aux Conseils supérieurs et aux Chambres de commerce, d'agriculture et d'industrie ; la Commission du Travail, nommée par la Chambre le 23 janvier 1890, fit parvenir aux ou-

vriers, soit directement, soit par l'intermédiaire des Chambres de commerce, plus de 150.000 questionnaires (1).

Tous ces procédés sont parfaitement légitimes et ne prêtent le flanc à aucune critique ; les commissions agissent comme agirait un simple particulier qui désirerait s'instruire sur une question quelconque ; personne ne peut se plaindre, puisque chacun conserve la liberté de répondre ou de ne pas répondre à la demande de la commission.

Il faut condamner, en revanche, certains procédés employés par la deuxième Commission d'enquête sur le Panama.

Le 13 décembre, cette Commission prenait la résolution suivante : « La Commission décide de nommer une sous-commission de trois membres qui sera chargée d'arrêter la liste des personnes qu'il serait utile d'aviser qu'elles sont dénommées dans le projet de rapport, afin qu'elles puissent prendre connaissance du passage qui les concerne et demander si elles jugent à propos d'être entendues par la Commission pour lui fournir des explications qui seront publiées aux annexes du rapport définitif » (2).

Un délai de vingt-quatre heures fut donné aux intéressés pour se présenter et fournir leurs explications.

La même Commission, le 20 juillet 1897, votait contre Cornelius Herz une motion de blâme, parce qu'il avait refusé de comparaître et de témoigner, malgré l'invitation de la Commission.

Dans les deux cas, la Commission outrepassa ses droits.

---

(1) PIERRE.

(2) Séances de la Commission d'enquête de Panama.

Dans le premier cas, elle ne pouvait employer un moyen de contrainte indirect pour forcer les intéressés à comparaître, puisqu'aucun texte de loi ne lui reconnaissait le droit d'exiger cette comparution. Dans le deuxième cas, elle ne pouvait blâmer Cornelius Herz, puisque celui-ci, en ne comparaissant pas devant elle, avait usé d'une liberté qui lui appartenait certainement.

Rarement, du reste, ce défaut de pouvoirs de contrainte des Commissions d'enquête a été contesté pour les Commissions économiques et politiques. Rarement, une Assemblée a prétendu déléguer à une de ses commissions le droit de forcer les particuliers à comparaître devant elle et d'employer pour cela au besoin les moyens légaux. Cependant, on en trouve un exemple en 1848. La Commission d'enquête sur les événements de Juin fut constituée «avec pleins pouvoirs pour éclairer sa religion». Ces mots sont assez vagues en eux-mêmes, mais quand on lit les discussions qui eurent lieu à l'occasion de cette nomination, on est convaincu que l'Assemblée voulut bien déléguer à sa Commission tous les pouvoirs qui appartiennent à l'autorité judiciaire. C'est ainsi que dans la séance du 26 juin 1848, le Président répondit à un membre de l'Assemblée qui demandait si la Commission aurait le droit de perquisition et de saisie : «Je déclare ceci de plein droit : la Commission d'enquête pourra ordonner toutes les perquisitions possibles. Il est parfaitement compris par tout le monde qu'il ne peut s'élever (et je le dis à l'avance pour la commission à venir), qu'il ne peut s'élever aucune difficulté, ni dans la forme, ni dans les pouvoirs ; elle reçoit ici la délégation de l'Assemblée souveraine».

La Commission usa, en effet, de tous les droits qui lui

étaient conférés. Elle demanda au Procureur général de la Cour d'appel de Paris de mettre à sa disposition un juge d'instruction, et le 12 juillet, le Procureur général répondait : « Monsieur le Président, j'ai eu l'honneur de recevoir la lettre du 10 courant, par laquelle vous m'exprimez le désir, au nom de la Commission d'enquête, que M. Picot, juge d'instruction au Tribunal de la Seine, puisse donner ses soins à l'information politique qui se fait devant vous. Je me suis entendu, à cet effet, avec M. le Procureur de la République, qui a pris les mesures nécessaires pour que le travail ordinaire dont est chargé M. Picot soit réparti entre ses collègues. M. Picot se tient donc, dès ce moment, à la disposition de la Commission » (1).

Un autre document relatif à la même enquête établit que la Commission usa des pouvoirs les plus étendus ; c'est une réquisition adressée par le Président de la Commission, Odilon Barrot, à un commissaire de police : « Le citoyen Yon, commissaire de police à l'Assemblée nationale, est requis de faire immédiatement procéder à la saisie de tous les procès-verbaux, pièces de comptabilité et documents de toute nature se trouvant rue de Constantine, N° 19, et partout où besoin serait, lesquelles pièces sont relatives aux opérations des délégués du Luxembourg, depuis le jour où la Commission pour l'organisation du travail a été instituée, jusqu'au jour où elle a cessé».

La nomination de cette Commission s'étant faite sous forme de simple résolution de l'Assemblée, l'exercice de

(1) Cité par PIERRE.

pouvoirs aussi étendus était-il régulier? Certains (1), sans justifier complètement une délégation de pouvoirs de contrainte ainsi opérée, ont cependant tâché d'établir qu'elle était plus facilement admissible sous une Assemblée constituante, étant donné sa souveraineté et son pouvoir de faire la loi à elle seule, que sous une Constitution comme celle de 1875 qui établit la division des Pouvoirs et partage le Corps législatif en deux Chambres pourvues de droits égaux dans le vote de la loi. Ce raisonnement est-il bien juste? Nous ne le pensons pas, car si les droits de l'Assemblée constituante de 1848 n'étaient pas limités par l'existence d'une Constitution créant deux Chambres et des Pouvoirs exécutif et judiciaire indépendants, ils étaient du moins limités par l'existence de cette règle qui persiste toujours sous un régime légal, sous un régime qui n'est pas purement despotique: l'indépendance des individus ne peut être restreinte que par une loi; et par conséquent, en la circonstance, pour donner à une Commission de la Chambre des pouvoirs de contrainte vis-à-vis des individus, le droit de perquisition et de saisie dans leur domicile, et cela même par l'intermédiaire de l'autorité judiciaire, il aurait fallu une loi; une simple résolution ne suffisait pas.

De tout ce qui précède, nous concluons que les Commissions d'enquête nommées par une seule Chambre, même si elle leur délègue «les pouvoirs les plus étendus», n'ont pas le droit de forcer à comparaître les témoins qui ne se présentent pas, ni de les contraindre à prêter serment, ni encore moins d'opérer ou de faire opérer à leur

(1) Michon. — Les Enquêtes parlementaires, p. 53 et suiv.
Degommier. — Enquêtes parlementaires, p. 41-42.

domicile des perquisitions ou des saisies. Du reste, en fait, les témoins qui consentent à déposer, refusent rarement de le faire sous la foi du serment. C'est ainsi que le procès-verbal de la Commission d'enquête sur les actes du général de Cissey, en 1880, constate que tous les témoins ont prêté serment, sauf MM. Rochefort, Piégu et Laisant, qui avaient été considérés comme plaignants dans l'affaire.

Dans les explications qui précèdent, nous avons laissé de côté les enquêtes électorales. C'est à leur propos surtout que les pouvoirs de contrainte des Commissions ont été discutés. Les solutions que nous avons données s'appliquent-elles ici encore ? Pour répondre, une analyse de la nature des fonctions des Chambres statuant en matière de vérification des pouvoirs est préalablement nécessaire. Ces Chambres, d'après la Constitution, sont seules juges de la validité de l'élection de leurs membres ; elles sont chargées de trancher les contestations qui s'élèvent soit sur la régularité et la loyauté des opérations de vote, soit sur l'éligibilité du membre de leur assemblée dont l'élection a été proclamée, et elles doivent, dans leurs décisions, observer les lois régissant la matière. En somme donc, elles remplissent un rôle juridictionnel absolument analogue à celui des tribunaux administratifs qui statuent sur les élections aux Conseils municipaux, généraux et d'arrondissement. Lorsqu'une enquête est nécessaire pour connaître tous les faits de la cause, la Chambre, qui ne peut faire l'enquête elle-même en raison des difficultés pratiques, délègue le soin de s'informer à une commission. Cette commission est investie de tous les droits que la Chambre possèderait elle-même si elle conduisait l'opération, et elle peut être considérée comme une sorte de

juridiction d'instruction (1). Quels pouvoirs doit-on lui reconnaître ?

La conception de ces pouvoirs a beaucoup varié au cours du siècle. En 1842, la Commission d'enquête électorale se préoccupa de la question. Elle avait envoyé des avertissements officieux au ministre de l'Intérieur, aux trois députés élus et à leurs concurrents pour les informer qu'elle se tenait prête à recevoir les renseignements qu'ils seraient disposés à lui transmettre. La mesure était parfaitement régulière ; il y avait là simplement une invitation sans contrainte à laquelle on était libre de se rendre ou de ne pas se rendre ; personne ne pouvait protester. Plus tard, au cours des investigations auxquelles se livra la Commission, elle affirma que le droit d'enquête lui donnait le droit d'entendre les témoins ; mais elle reconnut ainsi qu'aucune loi ne lui accordant ces pouvoirs, elle ne pouvait forcer les témoins à comparaître et à déposer sous la foi du serment.

La Commission d'enquête sur l'élection de M. Laissac fut nommée quelque temps après la Commission d'enquête sur les événements de Mai et Juin. Bien que n'ayant reçu aucune délégation de pouvoirs extraordinaires, elle fut influencée par les pratiques de la Commission d'enquête politique et elle se donna des pouvoirs très étendus. Elle n'accepta aucune déposition sans que le témoin eût prêté serment ; toutes les dispositions furent recueillies par un greffier et signées par le déposant et les commissaires.

Dans son rapport sur l'élection de la Nièvre, déposé le 25 février 1875, M. Savary affirma très nettement que les Commissions d'enquête devaient jouir vis-à-vis des

(1) Esmein. — *Op. cit.*, p. 734.

particuliers de tous les pouvoirs de contrainte qui appartiennent à l'autorité judiciaire. Il cita, à l'appui de son opinion, les précédents des Assemblées nationales de 1848 et 1871 qui avaient donné à leurs Commissions d'enquête les pouvoirs de faire comparaître les témoins et de se faire délivrer toutes les pièces qui pourraient leur être nécessaires pour s'informer. Il fit remarquer la forme dans laquelle ces Assemblées avaient statué pour nommer leurs Commissions d'enquête. Elles n'avaient pas employé la loi, mais une simple résolution (1). C'était la preuve que les Chambres possédaient ces droits de contrainte comme conséquence forcée de leur droit d'enquête, car si elles ne les avaient pas possédés ainsi, il aurait fallu une loi pour les donner à une commission. Il fallait en conclure qu'une Assemblée pouvait toujours, par voie de simple résolution, conférer ces pouvoirs à une commission.

En 1876, la question se présenta encore pour l'élection du comte d'Ayguevives. Le rapporteur, après avoir exposé quels sont les pouvoirs du juge-commissaire en matière civile, disait : « Les commissaires investis par une Chambre du mandat de procéder à une enquête ont-ils le pouvoir de requérir à ces diverses formalités et de requérir les magistrats et les dépositaires de la force publique afin d'en amener l'exécution ? Nous le pensons, et voici les motifs de notre opinion : le Sénat et la Chambre des députés, chacun dans la sphère qui lui est propre, sont les seuls Pouvoirs compétents pour ordonner des enquêtes relatives à la vérification des élections. Il est de

(1) Résolutions relatives à l'enquête sur les événements de Juin 1848, à l'enquête sur le 18 mars 1871 et à l'enquête sur les marchés faits pendant la guerre.

principe que, toutes les fois qu'en matière spéciale la loi n'a pas tracé des règles de procédure exceptionnelle, c'est le droit commun qui doit être observé. Or, le Code de procédure civile est le droit commun en matière d'enquête. Les règles ordinaires seraient donc applicables. Cependant, il importe qu'en matière aussi grave il n'existe pas l'ombre d'un doute. Il importe donc qu'une loi vienne régler d'une manière précise la procédure à suivre en matière d'enquêtes parlementaires, ainsi que les droits et les pouvoirs des commissaires chargés d'y procéder» (1).

Depuis lors, les Commissions d'enquête n'ont jamais émis de pareilles prétentions. Il est vrai que souvent les témoins ont été entendus sous la foi du serment, mais les commissaires savaient parfaitement qu'ils n'avaient pas le droit de l'exiger si les témoins refusaient de le prêter. M Floquet, dans un rapport de juin 1878, a même déclaré, parlant de la comparution des témoins: «Nous savions parfaitement que nous ne pouvions pas, que la loi ne nous permettait pas de forcer les citoyens à comparaître devant vous» (2).

Il nous paraît que cette solution est la seule bonne, la seule qui soit juridique et conforme aux principes que nous avons posés.

Que valent, en effet, les arguments employés pour établir les pouvoirs extraordinaires des Commissions d'enquête? Le premier, celui de M. Savary, invoquant les précédents de 1848 et 1871, méconnaît le fait que les commissions qu'il visait furent nommées dans des cir-

---

(1) Rapport de M. Marcel Barthe, le 1er juin 1876. — *Officiel.*
PIERRE. — Traité de droit politique, électoral et parlementaire.

(2) Rapport visé par arrêt de la Cour de Bordeaux du 26 juillet 1878. (S. 79. 2. 225).

constances exceptionnelles ; de plus, nous l'avons montré tout à l'heure, la concession de pouvoirs aussi considérables par voie de simple résolution était certainement irrégulière. L'argument est donc simplement un argument de fait, mais le fait ne saurait créer le droit.

Le deuxième argument, celui de M. Barthe, assimilant les commissaires-enquêteurs au juge-commissaire en matière civile, ne nous paraît pas plus probant. Cette assimilation est fausse, parce qu'une Chambre, statuant en matière d'élection, doit être comparée plutôt à un tribunal administratif qu'à un tribunal civil. Il suit de là que les pouvoirs reconnus au juge-commissaire ne sauraient être reconnus aux commissaires-enquêteurs.

Reste alors le fait que la Chambre, statuant en matière d'élections, accomplit une véritable mission juridictionnelle et qu'elle peut par conséquent être assimilée à un tribunal administratif accomplissant les mêmes fonctions. Quelles sont les conséquences de ce fait au point de vue du droit qui nous intéresse? Evidemment, nous devons accorder à la Chambre les mêmes pouvoirs qu'aux tribunaux administratifs, qui, lors de la vérification des élections, ordonnent des enquêtes. Ces pouvoirs, quels sont-ils? Pour le Conseil d'Etat, aucune loi n'existe sur la matière ; néanmoins, la jurisprudence lui a toujours reconnu le droit de procéder à des informations, et comme aucune loi ne réglementait la procédure à suivre, c'est la section du contentieux, chargée de la vérification, qui l'a déterminée. «La légalité et l'utilité de l'enquête étant admises, la question se posait de savoir si elle devait être considérée comme une enquête judiciaire soumise aux règles du Code de procédure civile, ou comme une simple information dont le juge peut tracer les règles

et apprécier les résultats, à condition de lui maintenir le caractère contradictoire qu'exige toute vérification contentieuse».

Un peu plus loin, le même auteur déclare: «Les témoins ne sont pas astreints à prêter serment» (1), et il ajoute que la procédure devant le Conseil d'Etat a le caractère d'une simple information. Il en résulte qu'aucune comparaison n'est possible entre les règles suivies devant le Conseil d'Etat et devant les tribunaux civils; par conséquent, on ne saurait appliquer devant le Conseil d'Etat les peines édictées contre les témoins récalcitrants devant les tribunaux ordinaires.

Pour le Conseil de préfecture, la loi générale du 22 juillet 1889 a réglé la procédure. Les enquêtes et interrogatoires y sont visés (2). Mais la loi ne parle nulle part de peines à appliquer aux témoins qui ne se présentent pas. Par conséquent, ici encore, en vertu de ce principe général que les dispositions du droit pénal doivent être appliquées restrictivement, nous refusons à ce tribunal administratif le pouvoir d'appliquer les peines prévues par les articles 263 et 264 du Code de procédure civile.

Les Commissions d'enquête de la Chambre se trouvent dans la même situation, et les commissaires-enquêteurs sont désarmés contre les témoins qui refusent de comparaître. Ils ne peuvent ni les assigner par exploit d'huissier, ni décerner contre eux un mandat d'amener lorsqu'ils n'ont pas répondu à un premier appel.

Faut-il conclure de ce qui précède que l'individu qui

---

(1) LAFERRIÈRE.—Traité de la juridiction administrative, tome II, p. 40 et 41.

(2) Titre II, § 3.

se présente volontairement devant une Commission d'enquête, pour y déclarer ce qu'il sait, sous la foi du serment, n'est pas un véritable témoin devant être protégé en cette qualité contre les actions en diffamation que l'on pourrait lui intenter à raison de sa déposition? Nous trouvons à ce sujet un jugement du Tribunal de Blaye et un arrêt de la Cour de Bordeaux sur la même affaire.

Le témoin qui dépose devant un tribunal est protégé contre toute poursuite pour diffamation par l'article 41, § 3 de la loi du 29 juillet 1881 : «Ne donneront lieu à aucune action en diffamation.... ni les discours prononcés devant les tribunaux.... Pourront toutefois, les juges saisis de la cause et statuant sur le fond, prononcer la suppression des discours injurieux, outrageants ou diffamatoires et condamner qui il appartiendra à des dommages-intérêts».

Le Tribunal correctionnel de Blaye fut appelé à juger la question de diffamation devant une Commission d'enquête parlementaire en 1878. La question, à cette époque, était réglée par l'article 367, § 2, du Code pénal qui, après avoir édicté des peines contre la calomnie, disait : «La présente disposition n'est point applicable aux faits dont la loi autorise la publicité, ni à ceux que l'auteur de l'imputation était, par la nature de ses fonctions ou de ses devoirs, obligé de révéler ou de réprimer».

Voici en quelles circonstances le jugement du Tribunal de Blaye fut rendu: Lors de l'enquête sur les élections de 1877, M. Labadie, avocat à Blaye, avait été appelé comme témoin. Les termes qu'il employa pour signaler la conduite politique de M. Moreau, maire de Cartelègues, furent tels que celui-ci, se jugeant offensé, le fit poursuivre devant le tribunal correctionnel. M. Labadie invo-

qua sa qualité de témoin devant la commission pour demander l'immunité. Le Tribunal rejeta l'exception en se basant sur les considérants suivants :

« Attendu que s'il est de principe que le témoin ne peut être recherché à l'occasion de sa déposition, hors le cas de faux témoignage, cette immunité ne s'applique qu'à la personne qui a juridiquement la qualité de témoin, c'est-à-dire celle qui réunit les conditions, offre les garanties, est soumise aux formalités édictées par la loi et vient déclarer, sous la foi du serment, devant l'autorité investie du droit de l'exiger et de le recevoir, ce qu'elle sait des faits litigieux ; qu'il s'agit de savoir si Labadie a légalement cette qualité de témoin, parce qu'il a fourni des déclarations à la Commission d'enquête parlementaire ; — attendu que la qualité de témoin ne peut être conférée que par l'autorité à qui la loi a donné le pouvoir de le faire ; que c'est l'autorité judiciaire seule qui, de par la loi, a ce pouvoir ; qu'à la vérité, le droit de vérification dont les Chambres sont investies en ce qui concerne les élections de leurs membres implique le droit de se renseigner, de s'éclairer et, par suite, celui de déléguer à des commissions d'enquête l'exercice de ce droit ; mais qu'il ne s'ensuit point de là que ces commissions d'enquête soient revêtues de l'autorité spéciale que la loi donne à la justice seule, qu'elle soit civile, criminelle ou administrative, de conférer aux personnes dont elle reçoit les déclarations le caractère légal de témoin ; qu'en l'absence d'une loi précise et régulière votée qui accorde ce droit aux commissions d'enquête, on doit le considérer, quels que soient les précédents plus ou moins applicables qu'on peut invoquer, comme une prérogative exclusivement judiciaire ; qu'au surplus, ce n'est pas seulement à

l'occasion de la déposition de Labadie que se sont produits tous les faits incriminés, mais pendant la durée et à l'occasion d'une discussion survenue entre les parties, au moment où, sur la demande de Moreau, les commissaires-enquêteurs les avaient mis en présence; — attendu qu'il suit de là que Labadie n'a pas la qualité de témoin, et qu'il ne peut, dès lors, s'abriter derrière l'immunité légale..., etc.» (1).

Une deuxième question fut résolue en même temps par le Tribunal correctionnel de Blaye ; elle se rattachait, du reste, à la première : la question de l'outrage à un témoin ayant déposé devant une commission d'enquête. La pénalité spéciale qui frappe ce délit devait-elle s'appliquer en la circonstance? La question fut résolue négativement par les mêmes motifs que les précédents.

La Cour de Bordeaux, appelée à se prononcer en appel, confirma le jugement du Tribunal de Blaye, en y ajoutant ce considérant : «que l'un des commissaires délégués, M. Floquet, a lui-même reconnu que les personnes appelées à fournir des renseignements n'avaient pas le caractère légal de témoins, ainsi qu'il résulte des paroles suivantes prononcées en juin 1878 devant la Chambre des députés : «Nous savions parfaitement que nous ne pou»vions pas, que la loi ne nous permettait pas de forcer les »citoyens à comparaître devant nous» (2).

Le jugement du Tribunal de Blaye et l'arrêt de la Cour de Bordeaux, si on laisse de côté les considérations de fait qui les ont inspirés, peuvent s'analyser ainsi : l'individu qui comparaît devant une commission d'enquête n'est pas

(1) Jugement du 21 mars 1878.
(2) Arrêt du 26 juillet 1878 (S. 79. 2. 225).

un témoin au sens légal, au sens que le Code attache à ce mot; par conséquent, il ne saurait invoquer cette qualité pour demander l'immunité pénale. Et cette opinion est fondée principalement sur ce fait que la Commission d'enquête ne peut exiger la comparution de l'individu cité.

Nous ne pouvons adopter une pareille solution. Pour nous, la Commission d'enquête électorale accomplit une fonction que l'on peut comparer à celle des tribunaux administratifs statuant sur des questions analogues. Elle exerce des attributions vraiment juridictionnelles, elle est un tribunal, et doit avoir le même privilège que tous les autres tribunaux de conférer la qualité de témoin, avec l'immunité pénale qui en dépend, à l'individu qui vient faire sa déposition.

L'individu cité devant une commission d'enquête n'a pas la qualité de témoin parce qu'il n'est pas obligé de comparaître, affirme la Cour de Bordeaux. Nous ne saurions nous incliner devant cet argument. Le titre II, § 3, de la loi du 22 juillet 1889 sur la procédure devant les conseils de préfecture est consacré aux «moyens de vérification» et parle des enquêtes. Or, il n'indique aucune sanction contre le témoin qui ne comparaît pas pour déposer. De même, nous l'avons vu, Laferrière, mentionnant la jurisprudence du Conseil d'État en matière de vérification d'élection, déclare: «Les témoins ne sont pas astreints à prêter serment». Devons-nous admettre, comme conclusion, que les individus qui viennent déposer ne sont pas de véritables témoins? Nous ne le pensons pas, ce serait contraire au texte de la loi du 22 juillet 1889, qui donne expressément le nom de «témoins» à ceux qui déposent devant les conseils de préfecture.

A l'appui de notre opinion, nous pouvons citer une note de M. Labbé sous l'arrêt de la Cour de Bordeaux que nous avons mentionné :

« La source des immunités pénales des témoins se trouve dans le § 2 de l'article 367 du Code pénal de 1810. Le § 1er définissait la calomnie, puis venait la disposition suivante : « La présente disposition n'est pas applicable aux faits dont la loi autorise la publicité, ni à ceux que l'auteur de l'imputation était, par la nature de ses fonctions ou de ses devoirs, obligé de révéler et de réprimer ». Cette exemption regardait les magistrats, les fonctionnaires et les témoins. Il est vrai que la loi 17 mai 1819 (art. 26) a déclaré abrogés les articles 367 et 372 du Code pénal. Mais, le § 2 de l'article 367 du Code pénal était si raisonnable, aurait été si facile à suppléer par la seule force des principes, qu'il dut être considéré comme survivant à l'abrogation. Il ne saurait y avoir délit dans l'accomplissement d'un devoir. S'exposent, en conséquence, à être poursuivis et punis, les témoins qui descendent jusqu'à l'injure ou commettent, sans nécessité dans des divagations inutiles à la cause, des diffamations envers d'autres témoins, des parties ou des tiers ». L'arrêtiste continue en affirmant que c'est certainement un devoir pour les personnes qui ont été mêlées aux opérations électorales de venir dire ce qu'elles savent. « La Chambre est juge, elle doit avoir les moyens de s'éclairer ; comment, si ce n'est au moyen de témoignages ? La juridiction, conférée par la loi à la Chambre, appelle un pouvoir d'investigation et doit correspondre à un devoir pour les particuliers, instruits des faits à vérifier, de lui dire la vérité ». Il n'y a pas de distinctions à faire entre les personnes citées individuellement et celles qui

viennent de leur propre mouvement. On peut soutenir que c'est un devoir de venir spontanément déclarer ce que l'on sait. On voit parfois des juges d'instruction recevoir la déposition de personnes qu'ils n'avaient pas citées individuellement. Pour notre jurisconsulte, on doit repousser la théorie de la Cour de Bordeaux, parce que le mot «témoin» de l'article 367 est général et «il y aurait contradiction à reconnaître à la Chambre le droit de se renseigner et à lui refuser le droit de conférer aux personnes qu'elle interroge le caractère légal des témoins». Les témoins devant une Commission d'enquête doivent donc être à l'abri de toute poursuite en diffamation.

La théorie de M. Labbé, qui était bonne sous l'empire du Code pénal et de la loi de 1819, est bonne sous l'empire de la loi du 29 juillet 1881 (art. 41, § 3) qui les a remplacés.

Partant du même principe que l'individu qui dépose devant une Commission d'enquête n'est pas un témoin, le Tribunal de Blaye et la Cour de Bordeaux n'avaient pas admis qu'il pût invoquer, contre l'outrage qui lui était adressé à raison de sa déposition, la pénalité spéciale qui frappait ce délit (1). Ici, Labbé, commentant l'arrêt de Bordeaux, se rallie à la théorie de la Cour, pour cette raison que les dispositions pénales doivent être interprétées restrictivement et que la loi de 1822 n'avait pas prévu le cas du témoignage devant une Commission d'enquête. L'argument est irréfutable et nous l'admettons pleinement. Il est vrai que la loi de 1822 a été abrogée, mais elle a été remplacée par les articles 31 et 33 de la

(1) Loi du 25 mars 1822, art 6, § 2.

loi du 29 juillet 1881 qui punissent spécialement la diffamation et l'injure publique adressée à un témoin à l'occasion de sa déposition. La solution à donner à la question est la même que sous l'ancienne loi.

Une question qui touche de très près aux précédentes doit être résolue. Le témoin qui dépose devant une Commission d'enquête doit-il, s'il a prêté serment, être frappé de la peine qui atteint le faux témoignage, lorsqu'il est prouvé qu'il a été de mauvaise foi dans sa déposition ? Nous devrions, semble-t-il, l'admettre, puisque nous l'avons assimilé à un témoin déposant devant les tribunaux ordinaires ; mais, d'autre part, les dispositions pénales doivent être interprétées restrictivement et, comme les articles du Code pénal ne frappent que le faux témoignage, en matière criminelle, en matière correctionnelle, en matière de simple police et en matière civile(1), nous en concluons que le faux témoignage devant une Commission d'enquête, n'étant pas visé par un texte de loi, ne saurait être puni.

Pour résumer tout ce qui précède sur les Commissions d'enquête, nous dirons donc : les Chambres ne sauraient, par une simple résolution, conférer à leurs Commissions d'enquête économiques et politiques des pouvoirs de contrainte, une loi serait nécessaire pour cela. Au contraire, les Chambres statuant sur des élections contestées sont assimilables à des tribunaux administratifs jugeant en matière électorale. On doit donc reconnaître à leurs Commissions d'enquête, vis-à-vis des particuliers, les mêmes droits qu'ont les autres tribunaux administratifs

(1) Art. 361, 362, 363, 365 du C. P.

lorsqu'ils se livrent à des enquêtes. Mais, comme ces droits manquent de sanction, étant donné qu'aucune loi ne les organise et ne fixe des peines pour les cas où les témoins n'obéiraient pas à leurs ordres, elles se trouvent en fait dans la même situation que les Commissions économiques et politiques. Néanmoins, notre théorie est importante, parce qu'elle permet de conférer aux personnes qui déposent devant les Commissions électorales l'immunité pénale.

Il est certain que nos commissions. ainsi privées de tout pouvoir vis-à-vis des particuliers qui refusent de répondre à leurs invitations de donner des renseignements ou de transmettre des documents, vont souvent se trouver dans l'impossibilité de s'informer sérieusement et de fournir à la Chambre qui les a déléguées un rapport complet On peut regretter ce résultat auquel conduisent les solutions que nous avons indiquées, mais, certainement, ces solutions sont les seules qui concordent avec les principes généraux de notre droit.

C'est pour éviter les inconvénients que présente cette faiblesse des pouvoirs des Commissions d'enquête que certains pays étrangers ont voté des lois destinées à leur conférer des droits de contrainte, qui sont indispensables si l'on veut des documents et des renseignements complets sur la question à résoudre.

En Belgique, depuis déjà longtemps, on s'était occupé de cette législation. Des lois des 21 octobre 1859 et 7 janvier 1864 avaient réglé la question pour les enquêtes électorales. Le 3 mai 1880 fut votée une loi générale fixant les pouvoirs des commissions pour toutes les enquêtes, qu'elles soient électorales, politiques ou écono-

miques (1). Nous ne voulons pas analyser en détail la législation belge, mais indiquer brièvement les dispositions qui nous intéressent pour la question que nous traitons.

L'esprit général de la législation belge peut être ainsi indiqué : elle donne aux Commissions d'enquête les pouvoirs généraux de contrainte qui appartiennent aux juges d'instruction. C'est l'article 4 qui nous renseigne à ce sujet (2).

Art. 4. — «Les pouvoirs attribués au juge d'instruction par le C. d'Instr. Crim. appartiennent à la Chambre ou aux Commissions d'enquête ainsi qu'à leur Président. Toutefois, la Chambre a le droit, chaque fois qu'elle ordonne une enquête, de restreindre ces pouvoirs. Ces pouvoirs ne peuvent être délégués, sauf le droit de la Chambre ou de la Commission de faire procéder, en cas de nécessité, par voie rogatoire, à des devoirs d'instruction spécialement déterminés. — Cette mission ne peut être confiée qu'à un conseillller de Cour d'appel ou à un juge du Tribunal de première instance du ressort dans lequel le devoir d'instruction doit être rempli».

Les articles 8 et 9 établissent la nécesssité de comparaître, de prêter serment *et* punissent *le faux témoignage.* Ils infligent les peines qui sont habituellement infligées devant les tribunaux ordinaires lorsqu'un témoin manque à un de ses devoirs.

L'article 10, pour respecter le principe de la séparation

---

(1) Payen. — Les Enquêtes parlementaires et la loi belge. — *Annales de l'École libre des sciences politiques*, 1893, p. 327.

Pierre. — Traité de droit politique, électoral et parlementaire.

(2) Voir le texte de la loi dans l'*Annuaire de la législation étrangère*, 1880, p. 3-8.

des pouvoirs, donne à la juridiction pénale ordinaire le droit de connaître des délits commis et de condamner les coupables.

Art. 10. — «Les procès-verbaux constatant les infractions seront transmis au Procureur général près la C. d'appel dans le ressort de laquelle elles auront été commises, pour y être donné telle suite que de droit. S'il existe des circonstances atténuantes, les peines seront diminuées conformément au Code pénal».

Ainsi, la loi belge, sans distinguer entre les diverses enquêtes, donne à toutes les commissions les mêmes pouvoirs extraordinaires sur les individus. Voilà un Comité politique, la Commission, ou bien la Chambre elle-même lorsqu'elle voudra exercer son droit en personne, qui va être armé des droits les plus absolus vis-à-vis des citoyens. Combien de dangers va-t-il en résulter pour la liberté ! M. de Landsthere combattit ces pouvoirs lors de la discussion de la loi: «Sous prétexte de l'usage qu'un citoyen aura fait de sa liberté politique, en matière électorale, en matière de droit d'association, en matière de liberté d'enseignement, ou de liberté des cultes, le Pouvoir politique, représenté par des agents politiques, aura le droit de forcer l'entrée de sa demeure, de fouiller ses papiers, de consulter sa correspondance..., de livrer tout cela en pâture à la malignité publique. Je le dis avec une profonde conviction, une disposition si grave, qui ouvre une porte si large à la plus insupportable des inquisitions, n'est pas compatible avec nos libres institutions» (1).

En Angleterre, ainsi que nous l'avons vu, les enquêtes

---

(1) *Moniteur belge*. Séance de la Chambre des représentants du 10 mars 1880.

électorales sont aujourd'hui faites par une sorte de tribunal spécialement constitué à cet effet. Les enquêtes politiques et économiques sont faites par des commissions nommées par les Chambres et prises parmi leurs membres. Les pouvoirs de ces dernières ne sont pas déterminés par un texte unique et général ; comme beaucoup d'autres parties du Droit anglais, le droit d'enquête, tel qu'il existe aujourd'hui, s'est fixé lentement au cours des siècles, fondé soit sur des précédents parlementaires, soit sur des textes législatifs dont la plupart, cependant, datent de la fin du XVIII[e] et du XIX[e] siècle. Les Chambres ont, du reste, conservé le droit de déterminer les pouvoirs qui appartiendraient à chaque Commission d'enquête ; elles le fixent lors de la nomination de la commission. Lorsqu'elles lui confèrent les pouvoirs les plus étendus, que la loi lui permet d'exercer, la Commission peut forcer toute personne à comparaître et à fournir tous les registres et documents qui se trouvent en sa possession, Si le témoin cité n'obéit pas, la Commission a le droit de le faire arrêter directement et amener devant elle par le sergent d'armes ; elle peut aussi le faire incarcérer. Ce droit est très ancien pour les Chambres et on en cite un exemple qui remonte à 1695. Cette année-là, la Chambre fit emprisonner, à la Tour de Londres, un fournisseur de l'État qui avait refusé, dans une enquête parlementaire, de montrer ses livres aux commissaires (1). La Chambre peut intervenir pour infliger directement une amende au témoin récalcitrant, et on trouve ainsi, dans les trois derniers siècles, plus de 1000 condamnations prononcées.

En résumé, les pouvoirs des Commissions d'enquête

(1) FRANQUEVILLE.

sont moins absolus en Angleterre qu'en Belgique. On ne trouve ni dans les précédents, ni dans les textes, rien qui puisse établir que les commissions aient le droit de perquisition ou de saisie au domicile des individus cités ; et, du reste, la disposition qui force les témoins à apporter à la Commission d'enquête les documents qui pourraient être entre leurs mains prouve que la Commission n'a pas le droit d'aller les saisir elle-même. D'autre part, le Droit anglais, en matière d'enquête, présente une énorme différence avec le Droit belge ; en Belgique, les Chambres ou les Commissions doivent recourir aux tribunaux pour faire prononcer les condamnations édictées contre les témoins qui n'observent pas les dispositions de la loi sur le droit d'enquête. En Angleterre, ce sont les Chambres elles-mêmes qui prononcent ces peines. Il y a là une application d'une loi générale qui remonte très haut ; cette loi permet aux Chambres de connaître elles-mêmes et de punir toutes les infractions à un ordre qu'elles ont donné dans la limite de leurs pouvoirs (1).

Des dispositions spéciales régissent le serment. Autrefois, les Commissions de la Chambre des Lords qui voulaient faire prêter serment aux témoins devaient les amener à la barre de la Chambre-Haute. Celle-ci seule, en corps, avait le droit de le déférer. La Chambre des Communes n'avait pas ce droit ; de là, pour elle, lorsqu'elle voulait profiter des avantages qu'il y a à recevoir une déposition sous la foi du serment, nécessité de recourir à une foule d'expédients, tantôt elle faisait déférer le serment par ceux de ses membres qui étaient magistrats, tantôt elle demandait la constitution d'une commission

(1) Voir Dicey. — Introduction à l'Étude de la Constitution, ch. II.

mixte composée de Lords et de membres de la Chambre des Communes, et alors les témoins cités pouvaient être contraints de prêter serment devant la Chambre des Lords. Aujourd'hui, toutes ces difficultés n'existent plus; des textes récents établissent au profit des Commissions des deux Chambres le droit de faire prêter serment, et prononcent les peines de faux témoignage contre quiconque dépose de mauvaise foi. (Actes 21 et 22. Victoria, ch. 78 pour la Chambre des Lords; — 34 et 35. Victoria, ch. 83 pour la Chambre des Communes) (1).

Une loi du 28 janvier 1892 (55 et 56. Victoria, ch. 64) protège les témoins devant les Commissions d'enquête contre les conséquences possibles de leurs dépositions. Elle punit d'une amende maxima de 100 livres et d'un emprisonnement maximum de 3 mois toute personne qui, par ses actes ou ses paroles, aurait nui à un témoin qui a déposé devant une Commission d'enquête parlementaire. Il peut aussi y avoir condamnation à des dommages-intérêts.

La Hollande a une loi sur les enquêtes parlementaires. Elle date de l'année 1850.

L'article 3 de la loi hollandaise ordonne à tous les citoyens des Pays-Bas, et même à toutes les personnes qui résident sur le territoire, de répondre aux citations des Commissions d'enquête. Les articles suivants obligent les fonctionnaires du Gouvernement à seconder les efforts de la Commission d'enquête et à satisfaire à toutes les demandes faites en exécution de la loi. La loi établit que ces demandes ne peuvent porter que sur des

(1) Voir, sur la question des enquêtes en Angleterre, FRANQUEVILLE, *Op. cit.*, tome III, p. 367 et suiv.

assignations de témoins, des communications de documents, et sur les mesures à prendre en ce qui concerne les témoins qui refusent de comparaître. Aucun article n'établit au profit de la Commission d'enquête les droits de perquisition et de saisie au domicile; il faut en conclure qu'ils n'existent pas, car une atteinte aussi grave aux droits de l'individu ne peut être portée sans un texte qui le permette d'une façon expresse. — Les témoins sont cités par ministère d'huissier et sont tenus de prêter serment. Les noms des témoins qui, sans excuse valable, n'ont pas répondu à une citation peuvent être transmis au Parquet, qui fera appliquer des amendes variant entre 20 et 30 florins. — La Commission peut réassigner les témoins qui n'ont pas répondu une première fois (1) et même requérir contre eux un mandat d'amener du juge d'instruction. L'amende peut aller jusqu'à 150 florins si les témoins refusent encore de comparaître. — Les experts sont soumis aux mêmes obligations et aux mêmes peines que les témoins — Contre les uns et les autres, le Tribunal d'arrondissement peut prononcer, dans le cas où ils refusent de se soumettre à une des obligations qui leur sont imposées, une peine de 6 mois de détention. Mais cette peine cesse dès le jour où ils satisfont aux ordres de la Commission d'enquête. Il y a une procédure spéciale pour cette incarcération. «A la requête de la Commission, le Président du Tribunal ordonne l'arrestation immédiate du témoin ou expert refusant, lequel, jusqu'au prononcé de la sentence du Président et sur l'ordre de la Commission, peut être retenu dans le local où la Commission se réunit;

(1) Art. 13.

l'ordre délivré par le Président mentionne la réquisition faite, nomme l'huissier chargé de l'exécution et indique le lieu de la détention provisoire. — Il est dressé un acte de l'incarcération dans lequel l'ordre d'arrestation est reproduit, et il en est délivré copie au détenu.— Cette détention cesse par l'accomplissement de l'obligation refusée, et cesse de droit si la confirmation n'en est pas demandée au juge dans les 8 jours. — La détention, ordonnée ou confirmée par jugement, est exécutoire nonobstant appel ou opposition» (1). — Les peines de faux témoignage en matière civile sont applicables au faux témoignage devant les Commissions d'enquête (2). — Les articles 18 et 19 contiennent des restrictions au droit des Commissions d'enquête : elles ne sauraient exiger d'un témoin ou d'un expert qu'ils leur livrent les secrets d'un métier ou d'une fabrication quelconque exercés par lui ou par les siens.

La législation hollandaise se recommande par sa modération. Les peines qu'elle inflige aux témoins récalcitrants sont assez minimes et, d'autre part, elle refuse aux Commissions d'enquête ces pouvoirs exorbitants de perquisition et de saisie que la législation belge leur reconnaît, et qu'il est toujours dangereux d'accorder à des Comités politiques. On peut être sûr, en effet, qu'ils les emploieront souvent dans l'intérêt de leur parti et pour opprimer des adversaires. Les articles 18 et 19 que nous avons cités ménagent aussi aux particuliers des droits précieux.

---

(1) Art. 17.
(2) Art. 25.

§ III

Droits des Commissions d'enquête vis-à-vis du Pouvoir exécutif.

Les particuliers ne sont pas seuls à pouvoir renseigner utilement les Commissions d'enquête. Les Pouvoirs exécutif et judiciaire peuvent disposer de documents qui leur seraient d'un grand secours pour se former une opinion; les fonctionnaires des ordres administratif et judiciaire peuvent dans l'exercice de leur fonction avoir recueilli bien des renseignements qui, communiqués aux Commissions d'enquête, leur seraient très utiles pour la rédaction de leur rapport. Quelles sont les règles que devront observer les Commissions d'enquête pour se faire communiquer ces documents et ces renseignements verbaux ou écrits? Quelles sont les limites qu'imposera à leurs exigences l'indépendance de ces deux Pouvoirs vis-à-vis du Pouvoir législatif? Nous nous proposons ici d'examiner les relations entre les Commissions d'enquête et le Pouvoir exécutif.

Il est bien certain, tout d'abord, que la Commission d'enquête, en elle-même, n'a aucun pouvoir sur le Gouvernement, elle ne saurait lui donner aucun ordre auquel il soit tenu de se soumettre, car la Constitution n'a établi nulle part qu'une commission quelconque ait des droits vis-à-vis du Pouvoir exécutif. La Chambre seule, par son droit de le contrôler et de le renverser quand il déplaît, le tient sous sa dépendance. Mais la Commission d'enquête est une délégation de la Chambre et l'on peut supposer qu'elle obtiendra toujours l'appui de l'assemblée

qui l'a nommée lorsqu'elle le lui demandera pour vaincre une résistance du ministère, surtout dans le cas d'enquête politique, enquête dirigée précisément contre ce ministère.

En conséquence, le Pouvoir exécutif devra répondre aux demandes des Commissions d'enquête absolument comme il répondrait à ces demandes si la Chambres elle-même les faisait.

Quels sont les pouvoirs qui vont appartenir, de ce chef, aux commissions? Il faut distinguer entre les ministres et les fonctionnaires placés sous leurs ordres.

En ce qui concerne les premiers, le régime parlementaire accordant aux Chambres le droit de contrôler le Pouvoir exécutif, on est obligé d'admettre qu'ils doivent répondre aux convocations des Commissions d'enquête comme ils doivent répondre aux questions et interpellations des Chambres. Sans doute, il n'y a pas à cela obligation légale, mais la perte du pouvoir, qui serait la sanction de leur refus, doit les engager à se présenter et à donner tous les renseignements qu'ils peuvent posséder. Néanmoins, il est des cas où ils peuvent considérer que la communication de certains de ces renseignements aurait pour effet de gêner l'action gouvernementale ou de compromettre la sécurité ou la tranquillité publiques, et, dans ces cas là, ils peuvent refuser à la Commission d'enquête de répondre à ses demandes. Ils le font, bien entendu, en courant le risque de se voir blâmer par les Chambres et dans l'obligation de se retirer. Si la Commission d'enquête ne s'incline pas devant les raisons des ministres, et si la Chambre les remercie, leurs successeurs, vraisemblablement, communiqueront les renseignements demandés. — Dans les cas où les ministres

refusent de donner satisfaction aux commissions, pour les motifs que nous avons indiqués, l'indépendance du Pouvoir exécutif, qui existe certainement, même sous un Gouvernement parlementaire, est en question, et les Chambres doivent respecter cette indépendance. Mais, en droit, il est difficile de fixer la limite précise du pouvoir du Parlement sur le Gouvernement, les cas où l'Assemblée législative devra s'arrêter devant les déclarations du ministère. En fait, cela dépendra du plus ou moins de confiance qu'elle aura en lui. Les pouvoirs de la Commission d'enquête varient donc selon les circonstances vis-à-vis des ministres; grâce au pouvoir qu'ont les Chambres de les renverser, la Commission d'enquête pourra avoir sur eux un droit de contrainte absolu.

Les solutions sont les mêmes dans le cas où une Commission d'enquête demande aux ministres communication de documents écrits. On a vu, en 1897, lors de la deuxième enquête de Panama, un ministre des Affaires étrangères refuser de communiquer des pièces diplomatiques en se basant sur le secret des archives qu'il avait sous sa garde. Le ministre de l'Intérieur ne voulut pas non plus communiquer un dossier de police (1). Mais, reconnaissant ainsi le pouvoir de fait que possède toujours le Parlement, ils affirmaient qu'ils étaient disposés à s'incliner si la Chambre ordonnait la communication.

Vis-à-vis des fonctionnaires, la Commission ne saurait procéder directement à aucune demande de renseignements. Le ministre seul est compétent, en vertu de la séparation des Pouvoirs, pour leur donner des ordres ou

---

(1) Lettre du ministre de l'Intérieur au Président de la Commission d'enquête du Panama. 22 juillet 1897.

leur transmettre des invitations. Si le Pouvoir législatif ou une Commission d'enquête déléguée par le Pouvoir législatif s'adresse directement à eux, leur droit et leur devoir est de ne pas répondre; le droit du ministre est de protester. L'enquête électorale de 1842 fit, à ce sujet, surgir un incident entre certains ministres et la commission nommée par la Chambre. La Commission avait décidé d'entendre certains fonctionnaires dont le témoignage pouvait être utile. Le Président envoya une simple lettre aux ministres de l'Intérieur, de la Justice et des Finances pour les avertir que la Commission entendrait des fonctionnaires placés sous leurs ordres. Les ministres répondirent que les fonctionnaires ne recevraient pas l'autorisation de comparaître devant la Commission, et le ministre de l'Intérieur, M. Duchâtel, traitant la question au point de vue du droit constitutionnel, disait :« D'après les règles constamment suivies et qui tiennent à la division même des Pouvoirs, les Chambres n'ont de rapport avec les fonctionnaires que par l'intermédiaire des ministres, qui, seuls, sont responsables devant elles et représentent l'administration tout entière. Si les fonctionnaires pouvaient recevoir des ordres directs au nom des Chambres, la disposition de la Charte qui attribue au roi seul le pouvoir exécutif serait violée ». En conséquence, le ministre refusait aux fonctionnaires cités la permission de quitter leur poste et de se mettre en rapports directs avec la Commission. — Que valait cette argumentation? Elle était bonne dans sa première partie, elle était fondée sur des dispositions constitutionnelles. Mais la deuxième partie, le refus d'accorder aux fonctionnaires le droit de comparaître, ne pouvait se justifier; il fallait conclure, du droit du Pouvoir exécutif de com-

mander seul aux fonctionnaires, que toute comparution devant la Commission d'enquête devait être autorisée par le ministre compétent, mais il ne fallait pas en conclure qu'elle ne pouvait pas avoir lieu. La Commission maintint ses prétentions et le fit savoir à M. Duchâtel, qui demanda à s'expliquer. Devant la Commission, une discussion eut lieu. Le ministre invoqua le secret professionnel pour refuser à certains fonctionnaires l'autorisation de comparaître devant la Commission. La Commission insista et, pour mettre fin au conflit, on se décida à prendre un moyen terme : les fonctionnaires comparaîtraient, mais en présence du ministre : « Ma présence, dit M. Duchâtel, servira à marquer la limite des deux Pouvoirs » (1).— La Commission n'accepta qu'en faisant ses réserves pour les principes établis dans ses précédentes délibérations.

Depuis lors, de nombreuses enquêtes ont eu lieu dans lesquelles des fonctionnaires ont été entendus par les commissions (2). Mais les droits des ministres ont toujours été reconnus (3); en effet, tantôt les commissions ont fait

---

(1) PIERRE, p. 612.

(2) Voir PIERRE.

(3) On peut cependant citer un cas dans lequel les droits du ministre n'ont pas été respectés. C'est en 1888, lors de l'enquête sur l'affaire des décorations. M. Goron avait été mandé devant la Commission d'enquête sans que celle-ci eût préalablement averti le ministre. Le 19 janvier, M. Sarrien, ministre de l'Intérieur, écrivait au Président de la Commission d'enquête : « M. Goron, chef du service de la Sûreté, a reçu le 18 courant une lettre par laquelle la deuxième Sous-Commission de la Commission nommée par la Chambre des Députés à l'effet de procéder à une enquête sur l'affaire dite des décorations le convoque pour déposer devant elle relativement aux faits de sa connaissance. Permettez-moi de vous faire observer qu'il est contraire aux règles et aux principes administratifs qu'un fonctionnaire reçoive une convocation et y réponde sans que ses supérieurs. .. en aient été préalablement avisés..... J'ai l'honneur de vous

parvenir les convocations par l'intermédiaire du ministre compétent, et alors le ministre, en transmettant la convocation aux fonctionnaires, autorisait tacitement leur comparution ; ou bien la Commission a demandé aux ministres de donner aux fonctionnaires une autorisation générale de comparaître devant elle ; dans ce cas, le ministre a procédé par voie de circulaire. On peut citer l'exemple de la circulaire adressée les 4 et 5 janvier 1878 par divers ministres compétents aux fonctionnaires placés sous leurs ordres (1) : « Les fonctionnaires sont autorisés, d'une manière générale, à se mettre en rapport avec les membres de la Commission et à leur fournir notamment les moyens matériels d'accomplir leur mission ; les pièces et documents officiels ne doivent être mis par les Préfets à la disposition de la Commission qu'après que ceux-ci ont pris l'avis du ministre de l'Intérieur sur chaque fait particulier qui donnerait lieu à une demande de communication» (Circulaire de MM. de Marcère, ministre de l'Intérieur ; Léon Say, ministre des Finances; Bardoux, ministre de l'Instruction publique ; Freycinet, ministre des Travaux publics; Teisserenc de Bort, ministre de l'Agriculture et du Commerce). Ainsi les ministres, en accordant l'autorisation générale de déposer, se réservaient le droit d'examiner si la communication des documents officiels était possible; c'est qu'en effet la règle est pour les documents la même que pour les témoignages : pour en disposer, le fonctionnaire doit avoir l'assentiment du ministre dont il dépend.

---

informer que M. Goron se rendra aujourd'hui au Palais-Bourbon, mais j'ai cru devoir appeler d'une manière toute particulière votre attention et celle de la Commission sur les observations nécessitées par l'intérêt du bon fonctionnement de l'administration qui m'est confiée.»

(1) *Journal officiel* des 4 et 5 janvier.

Les fonctionnaires, pour refuser de déposer, peuvent invoquer le secret professionnel et la réserve qu'il leur impose (1). La Commission peut, sans doute, s'incliner; mais elle peut aussi ne pas accepter l'excuse comme valable et s'adresser au ministre. Le ministre est ainsi constitué juge du différend et il doit soit permettre à son fonctionnaire de déposer, soit approuver l'attitude de son subordonné devant la Commission d'enquête (2). Dans ce dernier cas, il est bien certain que la commission peut faire appel à la Chambre, qui a le droit de désapprouver le ministre et de le forcer, par conséquent, à se retirer.

En somme, on peut voir que, grâce à ce fait que les ministres sont les chefs hiérarchiques de tous les fonctionnaires du Pouvoir exécutif, les commissions d'enquête ont vis-à-vis de ces fonctionnaires absolument les mêmes droits que vis-à-vis des ministres eux-mêmes: en menaçant le ministre compétent de faire appel à la Chambre, elles peuvent toujours obtenir qu'il donne tel ou tel ordre à ses subordonnés pour favoriser l'accomplissement de leur mission. Les citations de fonctionnaires faites par les commissions d'enquête doivent seulement passer par l'intermédiaire du ministre.

---

(1) Déposition de M. Voisin, ancien préfet de police, le 10 décembre 1880, devant l'enquête sur les actes du général de Cissey.

Déposition de M Cochefert, le 17 juillet 1897, devant la deuxième commission d'enquête de Panama.

(2) L'article 20 de la loi hollandaise de 1850 donne au fonctionnaire le droit de se retrancher derrière l'excuse du secret professionnel; mais la commission peut alors soumettre la question à la Chambre, qui a le droit de demander au ministre d'examiner si l'excuse a été invoquée à juste titre.

§ IV

Droits des Commissions d'enquête vis-à-vis du Pouvoir judiciaire

• Pour ceux mêmes qui n'admettent pas la théorie des trois Pouvoirs, et qui veulent voir dans le Pouvoir judiciaire non pas un Pouvoir indépendant mais simplement une branche du Pouvoir exécutif chargée de fonctions spéciales, pour ceux-là même, il est entendu que l'autorité judiciaire doit agir librement dans le domaine naturel de ses attributions (1). Le Pouvoir législatif et le Pouvoir exécutif doivent s'abstenir non seulement de se substituer à elle, mais même se garder d'exercer dans l'administration de la justice une influence quelconque.

Nous devons étudier les conséquences logiques de ce principe, au point de vue des pouvoirs des Commissions d'enquête sur cette autorité judiciaire, dans le cas où elles lui demanderaient de les aider dans l'accomplissement de leur mission de recherche.

Nous avons constaté, en parlant des pouvoirs des commissions vis-à-vis des particuliers, que ces commissions ne sauraient exercer les droits de perquisition et de saisie. L'autorité judiciaire, au contraire, les possède. Les Commissions d'enquête, qui ne pourraient par elles-mêmes se procurer certains documents, ne pourraient-elles s'adresser à un juge d'instruction, fonctionnaire de l'ordre judiciaire investi précisément de l'exercice de ces droits

(1) Voir sur la question, ESMEIN, *Op. cit.* — La Séparation des pouvoirs.

de perquisition et de saisie, et le prier d'en user dans leur intérêt ? Certainement la chose est possible en fait, et il suffirait pour cela qu'un juge d'instruction complaisant, au cours d'une procédure ouverte parfois sous la pression de la Chambre, saisît les pièces demandées et les mît à la disposition de la Commission. Mais, en droit, une pareille manœuvre doit être condamnée. Elle serait la violation flagrante du principe de la séparation des Pouvoirs : violation de la part du Pouvoir législatif représenté par la Commission d'enquête puisqu'il donnerait des ordres à un Pouvoir indépendant ; violation aussi de la part du Pouvoir judiciaire qui se mettrait au service du Pouvoir législatif, et emploierait à ce service des pouvoirs spéciaux qui ne lui ont été accordés que dans l'intérêt de l'administration de la justice.

Mais, le juge d'instruction peut ne pas obéir à l'invitation de la Commission d'enquête ; il le peut d'autant plus facilement qu'il appartient à la magistrature assise et est indépendant du Gouvernement. La Commission d'enquête, pour le faire agir à sa guise, ne dispose pas d'une menace de révocation, menace qu'elle peut toujours obtenir d'un ministre complaisant. — Outre les magistrats dont nous venons de parler, il est des fonctionnaires de l'ordre administratif que la loi charge de prendre, dans certaines circonstances, des mesures d'instruction. «Les Préfets des départements et le Préfet de police à Paris, dit l'article 10 du Code d'instruction criminelle, pourront faire personnellement ou requérir les officiers de police judiciaire, chacun en ce qui le concerne, de faire tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes, délits et contraventions et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir, conformément à l'article

8 ci-dessus». Ceux-là sont à la disposition absolue du Gouvernement, qui les nomme et les révoque à sa fantaisie. La Commission d'enquête s'adressera plutôt à eux qu'aux juges d'instruction pour obtenir les renseignements qu'elle désire. Ils procéderont pour elle à la saisie des pièces qu'elle considère comme lui étant nécessaires; ils le feront presque toujours parce que la révocation les menace s'ils refusent; on peut être sûr, en effet, que la Commission d'enquête ne leur pardonnera pas leur refus et s'adressera au ministre compétent pour obtenir contre eux cette mesure de rigueur. Il n'en reste pas moins qu'il y aura, dans ce cas, violation de la séparation des Pouvoirs, absolument comme dans le cas d'un juge d'instruction agissant au profit d'une Commission d'enquête. Les raisons en sont les mêmes : les fonctionnaires de l'administration précédemment désignés, dans le cas où ils agissent en vertu de l'article 10 du Code d'instruction criminelle, accomplissent certainement des fonctions judiciaires, (le fait même que ces fonctions leur sont conférées par ce Code le prouve), et par conséquent ils ne peuvent être commandés que dans l'intérêt de l'administration de la justice ; de leur côté, ils ne doivent exercer ces pouvoirs extraordinaires que pour aider les tribunaux dans leur œuvre de répression.

Cette violation de la séparation des Pouvoirs s'est produite en 1892 au cours de la première enquête de Panama. La Chambre, pour obéir à un désir de sa Commission d'enquête, avait demandé au Gouvernement la saisie des papiers d'une personne décédée. — Le Gouvernement, ayant refusé de céder à la prière de la Chambre, dut se retirer. Le ministère qui prit le pouvoir chargea un commissaire de police de lever les scellés et

de transmettre les papiers relatifs à l'affaire à la Commission d'enquête (1).

La même Commission voulut avoir connaissance de 26 chèques qui se trouvaient déposés dans une maison de banque. Le détenteur ne refusait pas absolument de les livrer, mais il ne voulait les livrer qu'à la justice et non à une Commission parlementaire. La Commission demanda au Parquet de saisir les chèques ; le Parquet refusa d'agir et c'est alors que la Commission s'adressa au Préfet de police, qui fit faire la saisie par un commissaire, en vertu de l'article 10 du Code d'Instruction criminelle, et transmit les chèques à la Commission (2).

Une Commission d'enquête peut s'adresser à des magistrats de l'ordre judiciaire et leur demander de comparaître devant elle pour donner les renseignements qu'ils peuvent posséder sur la question soumise à l'enquête. Quelles sont les conséquences de cette citation pour les magistrats ? Quelle est l'étendue de leurs obligations vis-à-vis de la Commission ? Il faut distinguer ici entre les magistrats de jugement et les magistrats qui font partie du ministère public.

Les premiers sont inamovibles, ce qui leur assure une complète indépendance vis-à-vis du Gouvernement. Les magistrats du Parquet, au contraire, sont soumis à l'autorité du ministre de la Justice, qui, comme sanction des ordres qu'il leur donne et qu'ils n'exécutent pas, peut les révoquer. Faut-il, par conséquent, les assimiler à des fonctionnaires ordinaires, et dire que leur dépendance vis-à-vis du Gouvernement a pour conséquence qu'ils

(1) Degommier. — Les Enquêtes parlementaires.
(2) Pierre. — *Op. cit.*

doivent obéir aux citations des commissions? Les obligations de ces fonctionnaires seraient alors analogues à celles du Pouvoir exécutif dont nous avons parlé déjà. Sans doute, il semble que tel est le résultat logique du droit de révocation ; et il peut arriver que les officiers du ministère public, si toutefois les Commissions d'enquête sont soutenues par des Chambres despotiques, jouissent, en fait, d'une liberté très restreinte. Mais, en droit, il ne saurait en être ainsi sans que l'indépendance du Pouvoir judiciaire, reconnue cependant par la Constitution, soit violée.

Nous avons admis, en parlant des relations entre les Commissions d'enquête et le Pouvoir exécutif, que les fonctionnaires pouvaient, parfois, malgré la dépendance très étroite du Gouvernement vis-à-vis des Chambres, invoquer, pour refuser de répondre aux demandes d'une Commission, des raisons de service ou bien la raison supérieure du secret professionnel ; nous avons admis que la Commission pouvait alors faire appel au ministre et que si celui-ci, après étude de la question, approuvait l'attitude de ses subordonnés devant la Commission d'enquête, celle-ci devait s'incliner.

Nous devons admettre, et à plus forte raison, la même solution pour le cas où un membre du ministère public est appelé en témoignage devant une Commission d'enquête parlementaire; plus que tout autre fonctionnaire, il pourra invoquer le secret professionnel, car il est attaché à un service particulièrement délicat, dans lequel les indiscrétions commises peuvent avoir les plus graves conséquences et nuire soit à la défense, soit à l'accusation. Le devoir du ministre de la Justice, de son côté, sera de prendre connaissance de la question, de se faire informer

sérieusement de la situation par son inférieur, d'approuver sa conduite s'il y a lieu, et de le défendre devant les Chambres, si la question est portée devant elles.

La question des pouvoirs de la Commission d'enquête sur les magistrats du ministère public se posa en 1897 devant la deuxième Commission d'enquête sur les affaires de Panama. La Commission, désirant se renseigner sur les débuts de l'affaire, manda devant elle M. Quesnay de Beaurepaire, à ce moment-là président de Chambre à la Cour de Cassation, mais qui était Procureur général à la Cour d'appel de Paris lorsque s'ouvrit, en 1891, l'information judiciaire sur cette même affaire. M. Quesnay de Beaurepaire répondit à la citation de la Commission, mais devant elle, et dès son introduction, avant que le président M. Vallé lui eût posé aucune question, il déclara qu'il ne pouvait fournir aucun renseignement, et il en donna pour raison, d'abord le principe de la séparation des Pouvoirs qui, pour lui, était violé quand une commission du Pouvoir législatif ouvrait une enquête sur une information judiciaire ; ensuite le serment professionnel qu'il avait prêté de garder le secret des délibérations. — M. Vallé insista en lui disant qu'il avait été mandé régulièrement par l'intermédiaire du Garde des Sceaux, son chef hiérarchique, que le seul fait que celui-ci lui avait transmis la convocation de la Commission, sans y ajouter aucune observation, permettait de supposer qu'il laissait toute liberté à son subordonné de dire ce qu'il savait. M. Vallé affirma aussi très nettement que la Commission, étant une délégation de la Chambre qui avait incontestablement droit de contrôle sur les actes du Pouvoir exécutif, pouvait, à ce titre, interroger un fonctionnaire : « Vous verrez si vous devez

oui ou non répondre, mais il est impossible d'admettre que vous vous refusiez à dire quoi que ce soit, puisque vous ne savez pas quelles sont ces questions ». Enfin, comme dernier argument, il cita des exemples des magistrats de l'ordre judiciaire qui avaient témoigné devant des Commissions d'enquête parlementaire : M. Prinet, juge d'instruction en 1892, M. Le Poittevin, juge d'instruction en 1897.

M. Quesnay de Beaurepaire blâma la conduite de ces magistrats, et il ajouta que lui-même, procureur général en 1892, avait, après la déposition de M. Prinet, mandé ce magistrat dans son cabinet et avait désapprouvé son attitude devant la Commission d'enquête (1). Il refusa toujours de répondre aux questions de M. Vallé.

Beaucoup blâmèrent la conduite de ce magistrat ; pour nous, il agit dans les limites de son droit. Les officiers du Parquet sont des fonctionnaires qui dépendent étroitement du Garde des Sceaux ; à ce point de vue, ils ressemblent à tous les autres fonctionnaires. Mais, à un autre point de vue, ils en diffèrent : ils sont attachés à un service spécial, au service de la justice ; et, de l'avis de tout le monde, le Pouvoir judiciaire ne doit-il pas être indépendant du Pouvoir législatif? Dès-lors, tous les fonctionnaires qui contribuent à l'exercice de ce Pouvoir judiciaire ne doivent-ils pas, au moins dans une certaine mesure, être considérés comme libres vis-à-vis du Parlement? Pour la question qui nous occupe, n'y aurait-il pas un véritable détournement de pouvoir dans le fait d'un fonctionnaire de l'ordre judiciaire venant révéler à

(1) Rapport Vallé sur la deuxième enquête de Panama. — Officiel Annexes ; session extraordinaire. Chambre des Députés, 1898, p. 41.

une commission politique, déléguée par une branche du Pouvoir législatif, les renseignements qu'il a pu recueillir au cours d'une information judiciaire conduite uniquement dans l'intérêt du respect de la loi? Dans ce cas, le devoir du Garde des Sceaux est de défendre ses subordonnés contre les prétentions exagérées du Parlement. Le Parlement doit respecter les déclarations du Garde des Sceaux qui, ici, comme chef suprême de la magistrature, jouit d'une certaine indépendance. On a dit «.... il faut écarter cette doctrine qui, en fait, ne peut être pratiquée sous le régime parlementaire et qui, en droit, contredit les principes essentiels de ce régime» (1). Qu'en fait, les prétentions des Chambres rendent le plus souvent impossible l'application de cette doctrine, nous le voulons bien, mais qu'en droit elle soit en contradiction avec les principes essentiels du régime parlementaire, nous ne saurions l'admettre. On ne pourrait l'admettre que si, en droit, sous notre Constitution, on devait reconnaître au Pouvoir législatif la même autorité sur le Pouvoir judiciaire que sur le Pouvoir exécutif.

Pour les magistrats de jugement, la solution est plus facile à donner. Leur situation est très différente de celle des magistrats du ministère public. D'une part, ils sont inamovibles. D'autre part, le Gouvernement, qui peut procéder par voie d'ordres ou de conseils auprès du Parquet, ne peut agir sur les juges d'une façon quelconque. Ces deux privilèges leur assurent une indépendance complète vis-à-vis du Pouvoir exécutif; par conséquent les Chambres n'ont pas la ressource de la menace de révocation s'ils ne répondent pas aux injonctions des

(1) DEGOMMIER. — *Op. cit.*, p. 67.

commissions. Appelés devant elles, ils pourront toujours refuser de répondre. Ils agiront ainsi dans la limite de leur droit ; ou même ce sera leur devoir, car, dans l'intérêt du service auquel ils sont préposés, ils sont astreints au secret professionnel absolu ; personne ne peut les en relever, et ils manqueraient à toutes les obligations que leur impose leur charge s'ils faisaient une révélation quelconque sur ce qui s'est dit dans les délibérations du Corps de magistrats auquel ils appartiennent.

Leur indépendance est, du reste, tellement reconnue, que jamais une Commission parlementaire n'a été tentée d'agir auprès d'eux, comme auprès des membres du Parquet, pour leur demander des renseignements sur telle ou telle affaire qui leur avait été soumise.

Il est d'autres magistrats qui appartiennent bien à la magistrature assise, mais qui accomplissent des fonctions particulières, nous voulons dire les juges d'instruction. La commission aura-t-elle le droit de s'adresser à eux pour leur demander des dépositions? On peut faire valoir pour l'affirmative cet argument que le secret professionnel impose seulement l'obligation de ne rien révéler des délibérations. La formule employée quand on prête le serment de garder ce secret ne contient rien de relatif aux instructions ; on peut dire aussi que les juges d'instruction ne sont pas, quant à ces fonctions d'instruction, indépendants du Pouvoir exécutif, puisque c'est celui-ci qui nomme directement les juges d'instruction dans les tribunaux où il n'y a qu'un seul de ces fonctionnaires, et qui, dans les tribunaux où il y en a plusieurs, fait répartir entre eux les affaires à instruire, par le Procureur de la République (1).

(1) DEGOMMIER. — *Op. cit.*

Les Commissions d'enquête, admettant la valeur de ces arguments, en ont conclu qu'elles pouvaient appeler devant elles des magistrats instructeurs. Elles l'ont fait en 1892 et 1897, lors des enquêtes sur les affaires de Panama. M. Prinet, chargé d'instruction par le Premier Président, comparut devant la première Commission d'enquête et déposa, après avoir cependant fait des réserves en ce qui concerne les obligations imposées par le secret professionnel. Son attitude ne semble pas avoir été approuvée par ses chefs. D'une part, nous avons vu qu'en 1897, appelé devant la deuxième Commission d'enquête, M. Quesnay de Beaurepaire affirma qu'il avait blâmé ce juge d'instruction (1). D'autre part, le journal *le Temps*, rendant compte des séances de la Commission, avait mentionné que M. Prinet avait comparu devant la Commission d'enquête après autorisation de ses chefs hiérarchiques ; le lendemain paraissait dans le même journal une lettre de rectification ainsi conçue : «Monsieur le Directeur, je lis dans le numéro du journal *le Temps*, paru ce soir, que M. Prinet, conseiller à la Cour d'appel de Paris, a été autorisé par ses chefs hiérarchiques à venir déposer devant la Commission d'enquête. J'ignore absolument si M. Prinet, délégué par moi pour procéder, dans l'affaire dite de «Panama», à l'information requise par M. le Procureur général, a été convoqué par la Commission d'enquête à l'effet de déposer sur les faits à sa connaissance, et s'il a cru pouvoir répondre à cette convocation. C'est vous dire que je n'ai jamais autorisé M. Prinet à déposer comme témoin devant la Commission

(1) Voir interrogatoire de M. Quesnay de Beaurepaire dans le rapport Vallé. — *Officiel.* Annexes, 1898, p. 41.

parlementaire, et que, s'il l'a fait, c'est sous sa responsabilité personnelle» (1).

En 1892, ce même magistrat fut mandé devant la deuxième Commission d'enquête, mais il ne se rendit pas, ce qui tendrait à prouver qu'il considérait comme incorrecte son attitude devant la première Commission en 1892. — Au contraire, M. Le Poittevin, juge d'instruction, qui dirigeait une information en cours à ce moment-là, se rendit à l'appel de la Commission et déposa sur les affaires de sa compétence.

En somme, on le voit, dans la pratique, aucun précédent sérieux ne s'est formé en ce qui concerne la comparution des magistrats instructeurs devant les commissions d'enquête. Dans les cas où ils ont été appelés, tantôt ils ont comparu, tantôt ils n'ont pas comparu, et, même dans le cas où leur comparution n'a pas été approuvée, comme celle de M. Prinet en 1892, ils n'ont pas été poursuivis disciplinairement, ce qui aurait eu lieu pour un manquement grave aux devoirs de leur charge.

En se plaçant au point de vue des principes, il semble bien que les commissions d'enquête n'ont pas le droit d'exiger des renseignements recueillis par les magistrats au cours d'une instruction. Ces renseignements ont été pris uniquement pour cette instruction judiciaire, et il y aurait un véritable détournement de pouvoirs dans le fait que ces renseignements, destinés à éclairer la justice, iraient permettre à une Assemblée législative de se faire une opinion sur une question politique. — Remarquons encore que ces renseignements n'ont pu être re-

(1) Numéro du *Temps* du 30 novembre 1892. — Lettre de M. le Premier Président Périvier au Directeur.

cueillis que grâce aux pouvoirs de contraints spéciaux dont le juge d'instruction dispose vis-à-vis des particuliers ; que ces pouvoirs, une Commission d'enquête ne les a pas, et que néanmoins la communication des renseignements par le juge d'instruction lui donnerait tous les avantages de ces pouvoirs, d'une façon indirecte. Cela peut-il être admis? Enfin, la déposition d'un juge d'instruction doit être condamnée à cause de ses conséquences. D'abord, la publicité qui sera donnée à ces renseignements par la Commission d'enquête pourra nuire à la défense ou à l'accusation si l'affaire n'est pas terminée ; le coupable, par exemple, pourra trouver là d'utiles renseignements. De plus, ces renseignements, recueillis par la Commission d'enquête, vont servir à la Chambre qui l'a nommée pour se former une opinion et porter un jugement sur l'affaire soumise à la justice. Il est vrai que la Chambre jugera à un autre point de vue que le Pouvoir judiciaire ; elle se placera au point de vue politique, mais ce jugement n'en contiendra pas moins certainement une appréciation des faits, et cette appréciation ne va-t-elle pas exercer une action sur l'opinion de la justice? En supposant même que celle-ci fût disposée à juger les faits autrement que ne l'a fait la Chambre, l'osera-t-elle? Et si elle l'ose, ne sera-t-elle pas critiquée par l'opinion publique qui, facilement, l'accusera de corruption?

Si l'affaire est terminée devant les tribunaux, si le jugement est rendu, dans ce cas l'indépendance du Pouvoir judiciaire n'est plus en cause ; mais d'autres inconvénients se présentent. Si l'opinion de la Chambre est différente de celle de l'autorité judiciaire, le pays va se diviser en deux camps : un qui soutiendra le Pouvoir

législatif, l'autre le Pouvoir judiciaire. L'autorité des deux en sera diminuée.

Le Pouvoir judiciaire ne rend pas ses jugements seulement d'après des renseignements verbaux; il se sert aussi de documents, de pièces écrites qui sont recueillies par le juge d'instruction au cours de son information, chez les particuliers, ou bien qui sont dressées au cours de la procédure. Les Commissions d'enquête parlementaire pourront parfois intervenir auprès de l'autorité judiciaire pour lui demander communication de ces documents. Quels seront les droits et les devoirs de l'autorité judiciaire en présence d'une prétention pareille? Ici, encore, c'est le principe de la séparation des pouvoirs qui nous servira de guide ; mais les solutions seront plus précises, parce que, dans certains cas, des dispositions de loi nettes et impératives interviennent pour indiquer à la justice ses obligations en ce qui concerne ces documents.

La disposition fondamentale en cette matière est l'article 55 du décret du 8 juin 1811: « En matière correctionnelle et de simple police, aucune expédition ou copie de pièces ne pourra être délivrée aux parties sans autorisation expresse de notre Procureur général ». Il paraît bien que ce texte n'accorde qu'aux seules parties en cause, c'est-à-dire au plaignant et à l'inculpé, le droit de demander au procureur général communication des pièces d'un procès. Dès lors, les Commissions d'enquête ne peuvent émettre des prétentions à cet égard. Il est vrai qu'en 1875 le rapporteur de la Commission sur l'élection de la Nièvre affirma : « Bien que cette dernière disposition vise un cas spécial, il est certain que, loin de prohiber la communication des pièces, elle en suppose

la possibilité. Aussi ne s'étonnera-t-on pas que, dans la pratique, le mode de procéder qu'elle indique ait été généralisé, et que, dans tous les cas où une demande de communication a lieu, il soit statué sur cette demande par le Procureur général, qui apprécie s'il convient de l'accorder ou de la refuser» (1). Mais cette opinion méconnaissait la portée restreinte que donne à l'article 55 le terme de «parties» qui y est contenu. M. Savary donnait un sens général à une disposition particulière qui n'a été prise que dans l'intérêt de la défense et de l'accusation.

On pourrait peut-être aussi, pour condamner toute communication, invoquer l'article 38 de la loi du 29 juillet 1881 : «Il est interdit de publier les actes d'accusation et tous autres actes de procédure criminelle ou correctionnelle avant qu'ils aient été lus en audience publique, et ce, sous peine de 50 à 1.000 fr. d'amende». Il est bien certain que cet article de loi, qui est dirigé contre les journaux, a été édicté dans l'intérêt des parties en cause dans un procès, et pour les préserver des discussions de la presse avant qu'un jugement ait été rendu. Mais, précisément, la communication des pièces à des commissions d'enquête, qui certainement ne se croiront pas astreintes au secret, ne fera-t-elle pas naître ces discussions et, dès lors, ne doit-elle pas être interdite? Il est vrai que M. Bourgeois, en 1892, devant la première Commission d'enquête de Panama, prétendit que l'article 38 avait pour effet d'interdire la communication aux journaux, non à des commissions parlementaires (2); mais

(1) Rapport Savary sur l'élection de la Nièvre en 1875.

(2) Déclaration de M. Bourgeois devant la Commission d'enquête. — Séance de la Commission.

cette interprétation méconnaît les raisons qui ont inspiré le législateur lorsqu'il a voté cet article.

De plus, même sans tenir compte des textes que nous venons de citer, le seul principe de la séparation des Pouvoirs est un obstacle à toute prétention que pourrait émettre une commission parlementaire de prendre connaissance des pièces annexées à une procédure judiciaire.

On peut soutenir, en effet, que l'indépendance absolue du Pouvoir judiciaire lui commanderait de refuser toute demande de communication faite par une délégation du Pouvoir législatif. L'argument est le même que pour le témoignage des magistrats. Le Pouvoir judiciaire a été constitué uniquement pour trancher les différends qui peuvent s'élever entre les particuliers ou entre les particuliers et les personnes morales. Tous les actes qu'il accomplit, tous les droits qui lui sont reconnus, ne tendent qu'à ce but. Les pièces qu'il a recueillies ou dressées, pour lui permettre de statuer, il ne les a recueillies et dressées qu'à cet effet ; il ne peut pas en disposer pour obtenir un autre résultat. Or, la communication de ces documents à la commission d'enquête aurait comme conséquence de permettre au Pouvoir législatif de se prononcer sur une question qui lui est soumise. Il se trouverait donc que le Pouvoir judiciaire aurait agi pour accomplir une fonction autre que l'administration de la justice. C'est pour cela que la communication de pièces quelconques appartenant à un dossier judiciaire doit être condamnée. La séparation absolue des Pouvoirs législatif et judiciaire exige que chacun reste cantonné dans son domaine.

On peut encore ajouter un nouvel argument. Nous avons reconnu, en parlant des droits des Commissions

d'enquête vis-à-vis des particuliers, que les commissions ne pouvaient avoir sur eux des pouvoirs de coercition, parce qu'une atteinte à l'indépendance des citoyens ne peut être portée qu'en vertu d'une loi qui l'autorise. Or, cette loi donnant ces pouvoirs étendus aux Commissions d'enquête n'existe pas, et la conséquence, c'est qu'elles ne peuvent, de force, se procurer des documents qui se trouvent entre les mains des individus. Mais ce pouvoir est reconnu par les lois à l'autorité judiciaire : elle peut, par ces droits de perquisition et de saisie, porter atteinte à la propriété individuelle, lorsque l'intérêt social l'exige. — Si l'on reconnaît aux commissions d'enquête le droit d'exiger la communication de ses documents saisis par la justice, elles violeront indirectement des droits qu'aucune disposition législative ne les autorise à violer. On ne saurait admettre une atteinte illégale, même indirecte, à l'indépendance des individus, de la part d'un Pouvoir quelconque, en dehors des cas prévus par la loi.

Remarquons, enfin, que les pièces qui ont été saisies chez les particuliers n'appartiennent pas à la justice. Elle les détient momentanément pour accomplir une fonction que la loi lui ordonne d'accomplir, mais elle n'en a pas la propriété, par conséquent elle ne saurait en disposer à son gré. Le propriétaire n'en est privé que pour permettre à l'autorité judiciaire de statuer. Il conserve sa propriété vis-à-vis de toute autre personne et de tout autre pouvoir ; il pourra réclamer les pièces au greffe quand le jugement ou l'ordonnance de non-lieu seront rendus. La communication à une commission d'enquête de ces documents constituerait donc la violation du droit de propriété en dehors des cas où cette violation est permise par la loi.

Il en résulte que la communication des pièces antérieures à l'ouverture de l'instruction judiciaire n'est pas permise, pas plus que la communication des pièces dressées au cours de la procédure par le magistrat instructeur. On l'a dit très bien : « S'il y a une distinction à faire, au point de vue de la communication, entre la procédure et les pièces à conviction, cette distinction se résoudrait en ceci, que la communication des pièces présente plus de difficultés que celle de la procédure» (1).

L'article 38 de la loi de 1881 ne prévoit que le cas où la publication d'un acte de procédure est faite avant l'audience publique ; il n'interdit donc pas la communication à une commission d'enquête, une fois le jugement rendu. L'article 55 du décret de 1811 ne semble pas distinguer entre le cas où la communication de pièces est demandée avant l'ouverture des débats et le cas où elle est demandée après le prononcé du jugement. Mais, outre la loi de 1881 et le décret de 1811, le principe général de la séparation des Pouvoirs intervient pour déterminer les relations qui peuvent exister entre le Pouvoir législatif et le Pouvoir judiciaire. Il nous a fourni un argument qui interdit toute communication de l'autorité judiciaire à la commission d'enquête, à quelque époque et dans quelque circonstance que ce soit. L'argument tiré de la propriété individuelle de la pièce saisie par la justice est aussi un argument d'une valeur absolue qui s'applique en tout temps.

Tels sont les principes en cette matière.

---

(1) Déposition de M. de Leffenberg, procureur général à la Cour de Paris, devant la Commission d'enquête sur l'élection de la Nièvre, en 1875. — Cité par MICHON, p. 113.

La pratique parlementaire n'a pas toujours été conforme à ces principes.

Le 28 juin 1848, la Commission nommée par l'Assemblée pour faire une enquête sur les événements de Juin prit la résolution suivante, qui du reste fut exécutée : « La Commission décide que les dossiers de l'affaire du 16 avril, dite du Champ-de-Mars, ainsi que les pièces de l'instruction dirigée contre Blanqui, de Flotte, Sobrier et consorts, à raison de l'attentat du 15 mai, lui seront rapportés. Elle décide que les pièces relatives au commencement de l'instruction ouverte à l'occasion de l'insurrection du 23 juin, les délibérations prises au Luxembourg par les commissions qui y siégeaient, et les papiers saisis sur un nommé Grannier et déposés à la mairie du sixième arrondissement seront apportés et mis à sa disposition. Le citoyen Président est chargé, à cet effet, de prendre toutes les mesures convenables » (1).

Cette commission avait été nommée par une Assemblée souveraine avec les pouvoirs les plus étendus, et nous avons déjà vu qu'elle avait exercé les droits de perquisition et de saisie. La disposition précédente complétait ses pouvoirs. Mais on peut affirmer, même en admettant que devant une Assemblée souveraine l'indépendance du Pouvoir judiciaire eût disparu, l'illégalité de cette disposition. Cette commission, en effet, avait été nommée par une résolution simple, sans emploi des formalités exigées pour le vote d'une loi ; or, des pouvoirs aussi étendus qui, en somme, lui permettaient d'exercer par voie indirecte, par l'intermédiaire du Pouvoir judiciaire, des droits de perquisition et de saisie, ne pou-

(1) Pierre, p. 620.

vaient lui être accordés, comme des droits directs (1), que par une loi.

Les Commissions désignées par des résolutions de l'Assemblée nationale les 13 et 16 juin 1871, pour faire des enquêtes sur les actes du Gouvernement de la Défense nationale et sur l'insurrection du 18 mars, obtinrent la communication des dossiers judiciaires, ainsi que des procès-verbaux saisis par l'ordre du Parquet. Les précédents de 1848 avaient été rappelés lors de leur nomination. Bien entendu, ici encore, les arguments précédemment invoqués s'appliquent pour condamner ces procédés.

La Commission nommée par résolution de la Chambre du 14 janvier, pour conduire une information sur l'élection de la Nièvre, eut besoin, dès le début, de consulter certaines pièces qui se trouvaient entre les mains de la justice, parce que celle-ci avait préalablement ouvert une instruction judiciaire sur cette affaire, dite du «Comité de l'Appel au peuple». Influencée, sans doute, par le souvenir des pouvoirs des Commissions de 1848 et de 1871 (son rapporteur, M. Savary, rappela ces précédents), elle ne douta pas un instant qu'elle n'eût le droit de se faire livrer les pièces en question par l'autorité judiciaire. Le président de la Commission, M. Grévy, manda donc M. Tailhand, garde des sceaux, et lui exposa sa requête. Du reste, dit-il, il demandait non les pièces dressées par ordre de la justice, mais les pièces antérieures à la procédure judiciaire et saisies chez les particuliers ; M. Tailhand exposa tous les arguments juri-

(1) Voir précédemment. — Relations entre commission parlementaire et particuliers.

diques à faire valoir en cette matière : « Les pièces en question, dit-il, sont de plein droit annexées à la procédure, dont elles sont une dépendance essentielle ou plutôt avec laquelle elles se confondent. Déposées au greffe, elles ne sauraient en être distraites que dans les circonstances et sous les conditions imposées par la loi ; placées sous la main de la justice, elles doivent demeurer dans cet état tant que les magistrats ne croient pas devoir l'en dessaisir..... D'un autre côté, elles ne cessent pas d'être la propriété de ceux chez lesquels on les a saisies. Je ne puis donc en disposer». Enfin, il termina en refusant de livrer «les éléments d'une instruction faite au seul point de vue judiciaire, parce que la Commission d'enquête avait un caractère exclusivement politique et que la communication demandée lui paraissait contraire à la règle de la séparation des Pouvoirs».

Le Président fit remarquer au Garde des Sceaux que 2 extraits de pièces avaient déjà été communiqués au cinquième bureau, que, par conséquent, l'argument tiré de la séparation des Pouvoirs n'était pas valable en la circonstance. Le Parquet pouvait, s'il le jugeait convenable, communiquer les pièces, car le décret du 8 juin 1811 l'y autorisait par ses derniers termes. En conséquence, le ministre devait compte à l'Assemblée et à sa Commission des raisons qui le décidaient à opposer une fin de non recevoir à la demande de communication.

M. Tailhand essaya d'établir que cette communication ne pouvait être faite que dans l'intérêt des parties, ainsi que le prouvent les termes : «aux parties» qui se trouvent dans l'art. 55 du D. de 1811. Pour lui, cette communication existait surtout au profit de la dé-

fense. La Commission ne pouvait la demander à son profit (1).

M. Grévy refusa de se rallier à cette opinion, et comme la Commission ne pouvait elle-même forcer le ministre à ordonner la communication, elle eut recours à l'Assemblée. Un rapport fut présenté sur la question, au nom de la Commission, par M. Savary (2).

Il y exposa toute l'affaire, et mentionnant le texte de 1811, il affirma qu'il donnait au Procureur général un pouvoir arbitraire de communiquer ou non les pièces saisies, mais qu'en face de l'Assemblée ce pouvoir d'appréciation disparaissait; aucun principe supérieur n'interdisant la communication à la Commission d'enquête, elle devait s'effectuer. «S'il est certain que le Procureur général ou le Ministre ait le droit d'accorder la communication, peu importe que ce droit constitue ou non entre leurs mains un pouvoir discrétionnaire. Discrétionnaire vis-à-vis du public, le pouvoir d'appréciation du ministre cesse d'avoir ce caractère quand il se trouve non en face d'un simple justiciable, mais en face d'une Assemblée souveraine dans l'exercice de son droit d'enquête». En conséquence, il proposait à l'Assemblée, comme conclusion de son rapport, une motion ainsi conçue : «L'Assemblée nationale invite Monsieur le Garde des Sceaux à communiquer à la Commission d'enquête sur l'élection de la Nièvre les dossiers réclamés par elle».

M. Taílhand, ne voulant pas communiquer les dossiers, dut se retirer. C'est M. Dufaure qui le remplaça,

---

(1) Pierre.— *Op. cit.*
Michon.— Les Enquêtes parlementaires.

(2) Rapport sur l'élection de la Nièvre. Séance de l'Assemblée nationale du 25 février 1875.

et le 10 mars 1875 la Chancellerie s'inclina devant le désir de la Commission. Il n'y eut pas lieu de voter sur la motion proposée par M. Savary.

C'est encore M. Dufaure qui, lors de la grande enquête de 1877 sur les élections générales, permit la communication des dossiers judiciaires en même temps que les dépositions des officiers du Parquet. Il lança même, en cette circonstance, une circulaire fameuse. Il y réservait, du reste, les pouvoirs d'intervention du ministre dans certaines circonstances. Après avoir permis aux Procureurs généraux de communiquer eux-mêmes les pièces demandées, il ajoutait : «Si vous éprouviez quelque doute, vous voudrez bien m'en référer, et par un examen attentif et de bonne foi, nous parviendrons toujours, je l'espère, à éviter des conflits que nous serions les premiers à regretter» (1).

La Commission d'enquête de Panama, en 1892, demanda aussi communication de pièces judiciaires faisant partie du dossier d'une affaire qui n'était pas encore arrivée au débat public. Le Procureur général, M. Quesnay de Beaurepaire, refusa la communication en argumentant du droit de la défense et de la disposition de l'article 38 de la loi de 1881. M. Ricard, garde des sceaux, soutint son subordonné et fut obligé de se retirer.

Un nouveau cabinet succéda, et M. Bourgeois, interpellé dans la séance du 8 décembre 1892 sur la question de la communication du dossier demandé, répondit que, pour lui, l'interdiction de communiquer n'était pas absolue, et que le Garde des Sceaux devait seulement réser-

(1) Pierre. — *Op. cit.*

ver «les droits nécessaires des tiers, l'honneur des familles ou même d'un individu, ou même les nécessités de l'instruction en cours». Il cita aussi le précédent de la circulaire Dufaure. Enfin, il promettait à la Commission qu'elle pourrait prendre connaissance des pièces demandées; et il espérait, en revanche, que la Commission se montrerait très réservée dans la publicité qu'elle donnerait à des pièces non encore arrivées au débat public.

Il usa encore d'un autre argument: il considérait que la Chambre, en faisant une enquête, avait constitué une sorte de tribunal de l'honneur parlementaire, une sorte de juridiction suprême où l'on devait faire justice des accusations de corruption dirigées contre certains membres de la Chambre. Dès lors, la communication des pièces du dossier pénal par le Parquet se justifiait, absolument comme se justifie la communication de certaines pièces judiciaires au chef hiérarchique d'un fonctionnaire qui doit être l'objet de peines disciplinaires.

M. Hubbard, à la fin de la séance, proposait un ordre du jour qui engageait le Gouvernement à communiquer tout le dossier. La Chambre, après l'avoir écarté, vota un ordre du jour Félix Faure et Royer, qui approuvait les déclarations du Gouvernement (1).

MM. Ribot, président du Conseil, et Bourgeois, ministre de la Justice, se présentèrent, dès le lendemain, en exécution de leur promesse, devant la Commission d'enquête. M. Bourgeois dit qu'il était disposé à donner communication de tout le dossier. Mais il distingua entre les pièces antérieures à l'information et les pièces résultant de cette information. Les premières pouvaient être

(1) *Officiel.* — Séance du 8 décembre. Session extraordinaire 1892.

communiquées sans réserve. Quant aux secondes, il fallait se préoccuper de permettre à l'autorité judiciaire de conduire son information en toute liberté, il fallait ménager les droits de la défense et de l'accusation ; la commission prendrait des mesures en conséquence. Le ministre s'occupa aussi de résoudre la difficulté que présente l'article 38, et il déclara que cet article de la loi de 1881 ne s'appliquait qu'aux communications faites aux journaux, et que la Commission d'enquête faisant partie des Pouvoirs publics, comme délégation de la Chambre, ne pouvait se voir opposer cette disposition.

Le 10 décembre, la Commission d'enquête vota une résolution ainsi conçue : « La Commission d'enquête donne acte à M. le Président du Conseil et à M. le Garde des Sceaux de ce qu'ils lui offrent communication du dossier complet de l'affaire, étant entendu, en ce qui concerne les documents postérieurs au réquisitoire introductif, qu'il ne sera fait aucune publication de nature à être favorable ou défavorable aux prévenus» (1).

Tous les arguments présentés par M. Bourgeois nous les avions déjà rencontrés, et pour nous ils tombent devant les arguments supérieurs de la séparation des Pouvoirs et de la propriété individuelle des pièces faisant partie d'un dossier. Cependant, nous trouvons invoqué un argument spécial, l'argument du pouvoir disciplinaire de l'Assemblée sur ses membres, pouvoir qui autoriserait la communication d'un dossier pénal à la commission d'enquête, absolument comme le pouvoir disciplinaire d'un supérieur hiérarchique autorise la communication de pièces d'un dossier pénal relatives à

(1) Pierre. — Traité de droit politique.

un employé subordonné qui se trouve sous le coup de mesures disciplinaires. — Mais ce pouvoir disciplinaire qui existe dans l'administration, reconnu par des lois et par des règlements, ne saurait exister dans le Corps législatif. Aucun texte ne l'établit. L'Assemblée a seulement des droits sur ses membres qui se sont mal comportés au cours des séances. Le droit d'enquête et le droit d'obtenir la communication d'un dossier judiciaire, qui pourraient être des droits accessoires de ce droit principal de contrôler la conduite des députés, ne sauraient par conséquent exister non plus.

Nous avons tenu à exposer assez longuement ce côté de l'affaire de Panama, parce qu'il nous montre d'une façon particulièrement saisissante les inconvénients du droit d'enquête, lorsqu'une Assemblée despotique et passionnée veut pousser l'exercice de ce droit jusqu'à ses plus extrêmes conséquences. Grâce à l'influence qu'elle peut exercer sur le Pouvoir judiciaire par l'intermédiaire du Pouvoir exécutif, cette Assemblée porte les atteintes les plus sérieuses à l'indépendance du Pouvoir judiciaire et viole le principe de la séparation des Pouvoirs; elle porte même atteinte, indirectement, à la propriété et à la liberté individuelle, c'est-à-dire aux principes fondamentaux de notre Droit.

Les précédents de 1892 ont porté leurs fruits, et en 1897, lors de la deuxième enquête de Panama, la Commission obtint, sans avoir besoin d'insister, communication des dossiers des instructions qui s'étaient faites sur l'affaire depuis 1891 et de celles qui étaient en cours.

Tous ces précédents ne sont que des faits contraires au droit, et ils ne sauraient en aucune façon infirmer les solutions de principe que nous avons données.

Dans l'étude des relations entre les Commissions d'enquête parlementaire et l'autorité judiciaire, nous avons examiné seulement l'hypothèse où une Commission demandait communication de dossiers judiciaires ; mais le problème a une face inverse : une Commission d'enquête parlementaire peut-elle communiquer à un Tribunal quelconque, qui les lui demande par la solution d'un procès, les pièces d'un dossier formé au cours de son enquête ? Le principe de la séparation des Pouvoirs limite les droits de l'autorité judiciaire aussi bien que ceux des Chambres ; il lui attribue un domaine spécial et lui refuse le droit d'intervenir sur le domaine des autres Pouvoirs. Dès lors, devons-nous dans cette question, qui est l'opposée de celle que nous avons traitée, adopter précisément la même solution et affirmer que la communication demandée est impossible ?

Le cas dont nous nous occupons s'est présenté en juillet 1872 devant l'Assemblée nationale. Le ministre de la Guerre demandait communication de documents au profit des magistrats militaires chargés de l'instruction de la capitulation de Metz ; ces documents avaient été recueillis par la Commission d'enquête sur les actes du Gouvernement de la Défense nationale. La Commission à laquelle il s'était adressé directement quelque temps auparavant et qui avait refusé cette communication combattit, en séance de l'Assemblée, la demande du Ministre. Après discussion, la question fut renvoyée à l'examen de la Commission, et le 8 juillet, M. Delsol, au nom de cette Commission, présenta un rapport sur la question. Il y établissait une distinction entre les pièces antérieures à l'enquête, qui avaient été offertes par les particuliers, et les pièces dressées au cours de l'enquête par la Com-

mission et contenant les dépositions des témoins appelés. La communication des premières n'offrait aucun inconvénient ; la communication des dépositions pouvait être critiquée parce qu'elle était de nature à porter atteinte à l'indépendance des Pouvoirs politiques dans les investigations qu'ils croient devoir ordonner, et aussi parce qu'on ne pouvait se servir, dans une instruction criminelle, de témoignages produits devant une Commission politique sans la garantie du serment, du témoignage, surtout de l'inculpé, fait avant que la poursuite fût commencée contre lui. En conséquence, la Commission proposait d'accorder la communication des pièces relatives à la défense et à la capitulation de Metz ; mais à son avis, en ce qui concernait les dépositions, on devait seulement autoriser le ministre de la Guerre à prendre connaissance des dépositions, sans lui donner le droit d'en prendre copie. Dans ce cas, la lecture de ces pièces était simplement pour le Tribunal chargé d'examiner l'affaire de Metz un moyen de connaître les noms des témoins pouvant lui fournir des indications pour mener son instruction à bien ; le Tribunal ne se servait pas de ces témoignages directement pour se faire une opinion et les principes étaient saufs.

M. Dufaure, garde des sceaux, soutint la même opinion et l'Assemblée vota les propositions de la Commission.

Pour nous, cette solution n'était pas tout à fait correcte au point de vue de la division des Pouvoirs.

Sans doute, la communication des pièces antérieures à l'enquête et qui se trouvaient en la possession de la Commission devait se faire. En effet, d'une part, le droit de l'autorité judiciaire était de les saisir en quelques

mains qu'elles se trouvassent ; elle devait même opérer cette saisie afin d'avoir tous les éléments nécessaires pour statuer dans le procès en connaissance de cause ; d'autre part, dès lors que la Commission d'enquête avait examiné les pièces en question et qu'elle n'en avait plus besoin pour se former une opinion, elle eût commis un acte inqualifiable en essayant de les soustraire aux mains de la justice à qui elles étaient indispensables. L'Assemblée ne pouvait protester contre la communication, puisqu'elle avait pu exercer ses droits. Le principe même de la séparation et de l'indépendance des deux Pouvoirs législatif et judiciaire exigeait donc que la communication se fît.

Mais l'Assemblée devait-elle adopter la solution qu'elle adopta en ce qui concerne les dépositions des témoins et les pièces dressées au cours de la procédure par la Commission d'enquête ? Nous ne le croyons pas. M. Delsol justifiait sa proposition en affirmant que la simple lecture de ces pièces par l'autorité judiciaire ne pouvait être critiquée, par la raison qu'elle n'était qu'une indication donnée à cette autorité pour lui permettre de connaître plus facilement les personnes auxquelles elle pourrait demander des renseignements. Dès lors, les juges du procès, ne se servant pas directement des témoignages recueillis et des pièces dressées par la Commission, le principe de la séparation des Pouvoirs était respecté. — En réalité, l'argument donné par M. Delsol était mauvais. Même avec la simple lecture, l'autorité judiciaire puisait dans le dossier de la Commission d'enquête des renseignements utiles pour son instruction ; un comité d'une assemblée politique se trouvait donc avoir agi au profit de l'autorité judiciaire, et le principe que l'on voulait sauvegarder était violé.

Nous concluons de ce qui précède que, dans tous les cas où une demande de renseignements et de documents est faite par l'autorité judiciaire à une Commission d'enquête, celle-ci, pour respecter le principe de la séparation des pouvoirs, doit refuser la communication des renseignements recueillis au cours de son enquête, et accorder la communication des pièces antérieures à cette enquête qui se trouvent en sa possession.

La solution est donc différente de celle que nous avons donnée dans le cas où il y a demande d'une Commission d'enquête à l'autorité judiciaire. Mais elle nous paraît être la conséquence de la différence qui existe entre le Pouvoir législatif et le Pouvoir judiciaire au point de vue du droit de perquisition et de saisie (1).

---

(1) Fuzier-Hermann. — Traité de la séparation des Pouvoirs, p. 342.
Michon. — Les Enquêtes parlementaires, p. 102 et suiv.
Séances de l'Assemblée nationale. — *Journal officiel*, juillet 1872.

CHAPITRE II

Du lieu des séances des commissions

La question de savoir si les Commissions d'enquête doivent siéger seulement dans la ville même où siège l'Assemblée qui les a déléguées, ou bien si elles peuvent, au contraire, se transporter sur les lieux pour recueillir les renseignements qui leurs sont nécessaires, se posa, dès 1842, devant la première Commission d'enquête électorale que nous avons mentionnée.

Cette commission se trouva, dès les débuts de ses travaux, en présence de difficultés considérables pour conduire à bien son information, et elle fut saisie à ce sujet de 4 questions :

1° Devait-on mander à Paris les témoins des trois arrondissements électoraux ?

2° La Commission elle-même devait-elle se transporter sur les lieux ?

3° Avait-elle le pouvoir de déléguer le soin de faire l'enquête à des personnes qui lui seraient étrangères?

4° Devait-elle se diviser en sous-commissions qui iraient sur les lieux prendre les renseignements? (1).

Ces questions, on le voit, étaient suscitées par des préoccupations pratiques. La Commission avait à s'occuper de faire une enquête dans trois arrondissements

(1) Pierre.. — *Op. cit.*

éloignés les uns des autres. Elle voulait pour accomplir sa tâche prendre les moyens les plus rapides et les plus sûrs.

Elle vota, à la majorité de 5 voix contre 4, l'emploi du quatrième moyen proposé. La Commission ou du moins des sous-commissions devaient quitter le siège des Pouvoirs publics et se transporter en province, et cela en tant que déléguées de la Chambre. Cela était-il possible en présence d'un texte fixant la résidence de cette Chambre et lui interdisant de siéger dans un autre lieu ? La Commission fit connaître sa décision au ministre de l'Intérieur, par une lettre de son Président, et elle le priait de prévenir les autorités locales afin qu'elles favorisassent le plus possible les opérations de la Commission. M. Duchâtel répondit en invoquant la théorie du mandat et en partant de là pour condamner la détermination de la Commission : « C'est un principe incontesté, disait-il, que les Commissions nommées par les Chambres ne sauraient posséder d'autres pouvoirs que ceux qui appartiennent aux Chambres elles-mêmes.... Or, les Chambres ne peuvent se réunir que dans le lieu où elles sont convoquées par le Roi ; elles ne pourraient pas légalement s'assembler sur un autre point du territoire. Comment donc, une Commission pouvoir délégué par la Chambre, pourrait-il faire acte d'autorité et de juridiction, dans un lieu où la Chambre elle-même ne saurait se réunir sans violer les principes de notre droit constitutionnel ? » (1).

La Commission n'accepta pas l'argument de principe

---

(1) Rapport de M. LANYER. — Impressions de la Chambre des députés, session de 1843, N° 115. — Cité par MICHON.

donné par M. Duchâtel; elle décida, il est vrai, de faire l'enquête à Paris, mais en « réservant tous ses droits ».

Depuis longtemps, le droit pour les Commissions de se transporter sur les lieux n'est plus contesté. Les Commissions d'enquête ont même, à plusieurs reprises, délégué des sous-commissions en province (1), ce qui implique, et à plus forte raison, le droit de s'y transporter elles-mêmes.

Aussi bien, en faveur de cette pratique, on peut invoquer un argument d'utilité. La Commission d'enquête n'obtiendrait que des résultats incomplets si elle restait à Paris; sédentaire dans le lieu où siègent les Chambres, elle ne rendrait pas plus de services qu'une commission ordinaire et, par conséquent, sa nomination ne se comprendrait même pas. Il est vrai qu'on pourrait lui reconnaître le droit de mander les témoins à Paris; mais les témoins n'étant pas obligés de répondre à l'appel de la Commission, puisque cette Commission n'a pas, nous l'avons vu, de pouvoirs de contrainte, ces témoins se dérangeraient-ils? La Commission pourrait encore, sans se déplacer, charger des personnes, résidant dans la localité où l'enquête doit se faire, de prendre des informations et de les lui transmettre (2). Mais ces personnes, si l'on veut avoir un dossier sérieux, devraient être des fonctionnaires de l'ordre administratif ou de l'ordre judiciaire. La loi belge, par exemple, qui autorise cette délégation, ne la permet qu'au regard de certains magistrats de l'ordre judiciaire :

---

(1) La Commission d'enquête sur les élections de 1877 a été divisée en 9 sous-commissions qui ont enquêté chacune sur une partie du territoire.

(2) Il faudrait qu'une loi permît cette délégation, car on ne peut admettre un pouvoir aussi grand sans un texte de loi.

«Ces pouvoirs ne peuvent être délégués, sauf le droit de la Chambre ou de la Commission de faire en cas de nécessité procéder, par voie rogatoire, à des devoirs d'instruction spécialement déterminés. — Cette mission ne peut être confiée qu'à un conseiller de la Cour d'appel ou à un juge du Tribunal de 1re instance du ressort dans lequel le devoir d'instruction doit être rempli» (1).

Ne peut-on formuler aucun reproche contre cet article? La Constitution belge établit à sa base la division des pouvoirs. Or, une règle pareille, qui fait exercer par le Pouvoir judiciaire une fonction d'instruction au profit du Pouvoir législatif, est certainement une violation de ce principe. Elle doit donc être condamnée. Pour la même raison, elle ne saurait être introduite dans la législation française.

En somme, il faut que ce soit le Pouvoir législatif lui-même qui, par sa Commission d'enquête, exerce son droit d'enquête. Il est nécessaire, d'autre part, que ce droit d'enquête soit exercé en dehors du siège ordinaire des Chambres, sinon il serait sans efficacité. Cette nécessité justifie suffisamment le transport des commissions sur les lieux où l'enquête doit être faite.

Reste, il est vrai, contre cette pratique, l'argument invoqué par M. Duchâtel. Aujourd'hui comme en 1842, les Chambres doivent exercer leurs pouvoirs dans une ville déterminée qui est Paris. Mais ne peut-on dire que c'est seulement pour le vote même des lois que cette obligation existe? De sorte que pour toute autre fonction, les Chambres seraient libres de fixer le siège de leurs

---

(1) *Annuaire de législation étrangère*, année 1880, p. 387. — Loi 1880, art. 4, §§ 3 et 4.

séances, et si elles n'exercent pas cette fonction elles-mêmes, si elles la délèguent à une commission, cette commission sera investie des mêmes droits que la Chambre elle-même. Ainsi, le droit d'enquête exercé en province par une Commission parlementaire ne serait pas une violation de la loi du 22 juillet 1879 (1).

On peut encore, en faveur de la solution que nous donnons, faire valoir un argument de droit comparé. Seule, la loi hollandaise sur les enquêtes établit que les Commissions d'enquête devront siéger dans une des salles du Palais affecté à la Chambre. Partout ailleurs, les Commissions d'enquête peuvent se transporter en dehors du siège habituel du Pouvoir legislatif.

---

(1) Sur cette question, voir:
MICHON, p. 32 et suiv.
PIERRE, p. 618 et suiv.

CHAPITRE III

De la publicité des séances des commissions d'enquête

Quelle a été la pratique suivie en France à ce sujet?

Pour les enquêtes économiques, la publicité complète n'a existé que deux fois. Par une résolution du 25 février 1870, le Corps législatif a permis à ses deux Commissions sur la marine marchande et sur le régime économique de tenir des séances publiques. Pour l'enquête sur le régime économique, 80 assistants furent admis ; un certain nombre de places furent réservées aux députés, sénateurs, conseillers d'Etat, journalistes ; les autres places appartinrent au public muni des cartes de faveur (1).

La publicité n'a jamais existé dans les enquêtes politiques. M. Léveillé demanda, en 1892, lors de la première enquête sur l'affaire de Panama, que tous les députés eussent le droit de pénétrer dans le local affecté aux séances de la Commission. Sa proposition fut repoussée par une majorité de 400 voix contre 120 (2).

En matière d'enquêtes électorales, la publicité absolue n'a jamais été admise, mais les députés dont l'élection était contestée ont souvent demandé à avoir accès pour se défendre auprès de la Commission d'enquête. En 1848,

---

(1) Pierre. — *Op. cit.*, p. 622.

(2) Séance de la Chambre des députés du 22 novembre 1892. *Officiel.*

M. Laissac, pour justifier sa prétention, invoqua un argument de droit : il fit valoir que l'article 261 du Code de procédure civile devait s'appliquer et qu'il devait pouvoir assister à l'audition des témoins ; mais on lui répondit «qu'on ne saurait assimiler l'enquête électorale à l'enquête civile dans laquelle les intérêts privés sont en jeu». — En 1876, M. le comte du Demaine, dont l'élection élait soumise à une enquête, se vit opposer le précédent de 1848 lorsqu'il demanda à assister à l'audition des témoins. On affirma que sa présence enlèverait aux témoins toute liberté dans leurs dépositions et on n'admit pas que sa présence pût être utile pour empêcher que l'enquête fût simplement «l'écho d'accusations passionnées».

Cependant, plus récemment, des enquêtes électorales ont eu lieu où les députés ont pu défendre leurs droits ou les faire défendre par des représentants (1).

La pratique française doit-elle être approuvée ou condamnée ?

La nécessité de la publicité pour les enquêtes économiques ne saurait être soutenue par des arguments juridiques ; on ne voit pas quel principe supérieur pourrait imposer à la Commission d'enquête de tenir ses séances en présence d'une nombreuse assistance. On peut seulement, dans l'intérêt général, recommander une large publicité. Il est certain que la communication aux journaux des résultats obtenus, tous les jours, par une commission, aura pour effet de faire naître des discussions ; chacun pourra énoncer son opinion sur la question, et la commission, renseignée ainsi de tous côtés, pourra

(1) Michon, p. 43.

d'autant mieux accomplir sa tâche et présenter le projet le plus conforme aux besoins et aux désirs de la nation.

Les enquêtes politiques peuvent aussi, très certainement, être faites en dehors de la présence du public. Peut-être pourrait-on dire que l'audition du ministre sur la conduite duquel l'enquête est ouverte devrait être admise par la Commission. Les explications fournies pourraient peut-être avoir pour effet d'amener un changement dans l'opinion de la Commission d'enquête et éviter le renvoi par la Chambre d'un membre du Pouvoir qui ne l'a pas mérité. Sans doute le ministre pourra fournir des explications devant l'Assemblée le jour où l'interpellation, conclusion de l'enquête, lui sera adressée ; mais alors, bien souvent, il sera trop tard ; la Chambre jugera d'après le rapport de la Commission. Mais, ici encore, notons-le, il n'y a aucun principe de droit qui impose une pareille pratique.

Pour les enquêtes électorales, la solution est différente. Nous avons dit qu'en raison des fonctions qu'elle exerce, une Commission d'enquête est revêtue d'un caractère judiciaire ; nous avons assimilé l'enquête faite dans le cas de vérification d'élection par la Chambre, à l'enquête faite par les tribunaux administratifs pour les élections des Conseils municipaux, d'arrondissement et généraux. La procédure employée doit donc être la même. Or quelle est cette procédure? Parlant des enquêtes du Conseil d'État. M. Laferrière dit : « Les témoins ne sont pas astreints à prêter serment; ils peuvent être entendus en dehors de la présence des parties, mais celles-ci doivent pouvoir prendre connaissance de leurs dépositions et y contredire ; aussi l'enquête à laquelle auraient pris part les témoins d'une seule des parties serait irrégulière

comme n'ayant pas eu un caractère contradictoire» (1). Ainsi, devant le Conseil d'État, l'enquête doit être contradictoire et les parties doivent pouvoir prendre connaissance des dépositions. La même règle, en vertu du principe posé, doit être observée devant une Commission d'enquête électorale déléguée par une Chambre législative.

En Angleterre, pour la publicité des séances des Commissions, il y a une différence entre la Chambre des Lords et la Chambre des Communes. Pour la Chambre des Lords, le public n'est jamais admis aux séances des Commissions ; au contraire, les Lords peuvent toujours assister à toutes les séances ; ils peuvent même exprimer leur opinion, mais, bien entendu, ils ne peuvent pas voter.

Les Commissions d'enquête de la Chambre des Communes peuvent toujours exclure le public de leurs séances. Les représentants qui ne sont pas membres de la Commission peuvent aussi être exclus, mais, ce n'est pas la Commission seule qui peut prendre cette décision; il faut que cette exclusion soit autorisée par la Chambre elle-même. Dans les cas où ils ont le droit d'assister aux séances, les représentants peuvent entendre toutes les auditions d'experts ou de témoins, mais ils doivent se retirer pendant les délibérations (2).

L'article 3, § 2 de la loi belge de 1880 règle la question. Il stipule que la Commission «procède à l'enquête sans préjudice du droit d'y assister réservé à chacun des membres de la Chambre. Les séances où l'on entendra

(1) Laferrière. — Traité de la Juridiction administrative, t, II, p. 341.
(2) Franqueville. — III, p. 367 et suiv.

des témoins ou experts seront publiques, à moins que la Commission décide le contraire». L'analyse de cette disposition établit donc que le public ne peut être admis qu'aux séances où l'on entend les témoins, et que la Commission peut toujours l'exclure même de ces séances ; que les députés, au contraire, peuvent assister à toutes les séances.

Une question spéciale surgit lors de la discussion de la loi. Devait-on admettre le député, dont l'élection était contestée, à poser des questions aux témoins? M. de Wœste soutint qu'on devait le faire si on voulait assurer à ce député des garanties sérieuses ; mais son argumentation fut combattue par M. Nothomb et M. Bara, ministre de la Justice.

Il fut décidé que le député dont l'élection serait contestée n'aurait que les droits du public ordinaire d'assister aux séances d'audition des témoins et des experts, quand la Chambre le lui permettrait. Cette solution était fondée sur cet argument, que le député soumis à enquête n'a aucun droit et est un étranger pour le Parlement d'après le règlement de la Chambre (1).

Ainsi, nulle part n'a été organisé un régime de publicité complète. Même en Angleterre, où cette publicité a été organisée sur des bases assez larges, les Commissions d'enquête des Lords siègent toujours hors de la présence du public, et à la Chambre des Communes, une commission peut, quand il lui plaît, par une décision spéciale, exclure de ses séances toute personne qui n'a pas la qualité de représentant.

---

(1) PAYEN. — Article cité.
MICHON. — Enquêtes parlementaires, p. 38 et suiv.

La publicité semble cependant être le meilleur régime. Thonissen, qui fit adopter l'article 3 de la loi de 1880 en Belgique, affirmait : « La publicité sera un frein salutaire pour les témoins circonvenus ou peu scrupuleux. Elle forcera les membres de la Commission à se maintenir constamment dans les bornes de la raison et de la modération. Si les séances de la Commission sont secrètes, on verra immédiatement surgir dans la presse les affirmations les plus contradictoires. Les uns diront que la Commission s'acquitte consciencieusement de sa mission, tandis que les autres l'accuseront d'être passionnée, partiale et haineuse pour la minorité. Les uns affirmeront que la Commission a obtenu les résultats les plus considérables, tandis que les autres soutiendront que ces investigations n'ont abouti à rien. Si le public assiste à l'enquête, si la presse rend compte de ses opérations, tout le monde saura à quoi s'en tenir et les accusations imméritées deviendront impossibles. Les reproches justifiés seront seuls admis par l'opinion » (1).

Si on ne veut pas organiser la publicité pour toutes les enquêtes parlementaires, on doit au moins l'organiser pour les enquêtes électorales, et nous voulons dire la publicité complète. Elle se justifie comme la publicité des séances des tribunaux ordinaires et par les mêmes raisons.

---

(1) Chambre des représentants, séance du 16 mars 1880. — *Moniteur belge*. — Cité par PIERRE.

TROISIÈME PARTIE

Conclusion des enquêtes

L'enquête prend fin naturellement par le dépôt du rapport de la Commission. La Commission d'enquête, simple délégation de la Chambre, sans aucun autre pouvoir que le pouvoir d'instruction, qui a pris fin le jour où les opérations d'enquête ont été terminées, cette Commission n'a aucun droit sur le rapport qu'elle dépose. Dès qu'il est déposé, il appartient à la Chambre qui est libre d'en disposer à son gré et qui seule peut en ordonner l'impression et la distribution.

M. Pierre cite un précédent curieux qui pourrait faire croire que la Commission d'enquête a elle-même, dans certains cas, le droit de faire imprimer et distribuer ses rapports. M. Saint-Marc Girardin, président de la Commission d'enquête sur les actes du Gouvernement de la Défense nationale, disait, le 13 novembre 1872, en déposant son premier rapport : «La Commission chargée de l'enquête sur les actes du Gouvernement de la Défense nationale commence aujourd'hui le dépôt de ses rapports qui seront successivement apportés sur le bureau de l'Assemblée. Elle demande, conformément aux résolutions des 13 et 14 juin 1871, l'impression et la distribu-

tion des rapports, dépositions des témoins et correspondances à l'appui (1)».

Le Président, au nom de l'Assemblée, dit : «Les rapports qui viennent d'être déposés seront imprimés et distribués». Un seul rapport avait été déposé ce jour-là; 16 parurent après celui-là, et, sans dépôt préalable en séance publique, furent imprimés et distribués. N'y avait-il pas là exercice d'un droit par la Commission elle-même sans l'intervention de la Chambre ? Non, et on peut dire que ces rapports ne paraissaient ainsi qu'en vertu d'une autorisation préalable donnée d'une façon générale par l'Assemblée dans la séance du 13 novemble 1872. Chose qui rend plus régulière encore la situation, les 16 rapports parus successivement portent tous la date du 13 novembre 1872, bien que plusieurs n'aient paru que dans le courant des années 1873 et 1874.

La Chambre, vis-à-vis du rapport d'enquête, a, bien entendu, un pouvoir absolu ; une fois imprimé et distribué, elle est libre de ne pas le discuter. C'est ce qui s'est produit pour le rapport de la première Commission d'enquête de Panama. Paru un peu tard, à un moment où les passions politiques s'étaient calmées, il fut mis de côté et ne fut repris qu'en 1896, lors de la deuxième enquête sur la même affaire. Il fut alors complété, fondu dans le deuxième rapport, qui ne fut discuté à la Chambre qu'en 1898.

Il est évident que la Commission d'enquête n'ayant aucun pouvoir de décision ne peut prendre, personnellement, aucune mesure comme conséquence de son rapport; elle peut seulement proposer telle ou telle solution à la

(1) *Journal officiel.* — Séances de l'Assemblée nationale.

Chambre, en se fondant sur les renseignements qu'elle a recueillis au cours de son information.

Une seule fois, à notre connaissance, une commission d'enquête a usé de pouvoirs de décision. C'est la Commission d'enquête nommée après la guerre de 1870 pour opérer la revision des grades et examiner la situation des officiers à qui ils avaient été confiés. Mais la Commission agissait en vertu d'une loi du 8 août 1871, qui porte que la Commission «examinera les documents et statuera souverainement après avoir entendu le ministre de la Guerre sur la position des officiers qu'ils concernent». La Commission ayant ses pouvoirs délégués par une loi, la situation était régulière (1).

Quel caractère peuvent avoir ces propositions et quelles formes doivent-elles revêtir pour respecter les principes?

La proposition peut revêtir la forme d'une proposition de loi et, dans ce cas, il est certain que la Commission ne saurait outrepasser ses pouvoirs. La Chambre, bien entendu, restera libre d'adopter ou de ne pas adopter les conclusions de la Commission d'enquête.

Mais, lorsque l'enquête était politique, la conclusion est nécessairement une appréciation des actes du Gouvernement. De cette appréciation, rien à dire quand elle porte sur la conduite passée du Gouvernement. Le Gouvernement parlementaire admet, comme une règle essentielle, le contrôle du Pouvoir exécutif par le Pouvoir législatif. La Commission d'enquête politique, qui se borne à indiquer dans les conclusions de son rapport son

(1) Laferrière. — Traité de la Juridiction administrative, tome III, édit. 1896, p. 22 et 23.

opinion sur les actes passés soumis à l'enquête, reste bien dans les limites de son droit et respecte les règles du Gouvernement parlementaire. Mais elle viole ces règles si, comme conclusion, elle indique quelle devrait être, à son avis, la conduite du Gouvernement dans l'avenir. Il y a là une prétention de diriger le Pouvoir exécutif qui ne saurait être acceptée sous un régime qui admet la séparation des Pouvoirs. Le Pouvoir exécutif peut être contrôlé par le Pouvoir législatif, mais non dirigé.

Ces limites des pouvoirs des Commission d'enquête ont été nettement posées lors de l'enquête sur le déficit Kesner. M. Casimir-Perier, alors président du Conseil, reconnut la parfaite légalité de la nomination de la Commission, mais sous la réserve que cette Commission ne pourrait proposer que des réformes législatives et non pas des mesures administratives pour corriger les abus. Ces dernières sont de la compétence du Gouvernement et ne sauraient lui être imposées (1).

Ce sera au Pouvoir exécutif à découvrir, dans les appréciations de la Commission adoptées par la Chambre et portant sur sa conduite passée, les désirs non manifestés pour la ligne de conduite politique à suivre dans l'avenir, et à s'y conformer.

La Commission ne saurait porter elle-même un jugement quelconque, soit dans les enquêtes électorales, soit dans les enquêtes politiques. Dans les premières, elle soumet toutes les pièces et renseignements recueillis à l'examen de la Chambre et celle-ci prononce en toute liberté sur l'élection. Dans les enquêtes politiques, les pouvoirs des commissions sont les mêmes.

Il existe un cas célèbre, dans lequel on a prétendu

(1) PIERRE. — *Op. cit.*, p 599.

qu'une commission d'enquête avait outrepassé ses droits en rendant elle-même un verdict sur la question qui était soumise à son examen. C'est en 1880, lors de l'enquête sur les actes du général de Cissey. La Commission d'enquête, dans son rapport, avait adopté la forme suivante : « Le général de Cissey est-il directement ou indirectement coupable de trahison ? La Commission, à l'unanimité, a répondu négativement ». On critiqua la Commission d'enquête (1) et on voulut croire qu'elle s'était posée en une sorte de jury criminel, s'arrogeant injustement le droit de juger un crime de haute trahison. Mais il semble bien qu'il n'en est rien. Il faut supposer, plutôt, que la forme employée était défectueuse, mais qu'au fond elle ne signifiait rien de plus que ceci : Le général de Cissey doit-il être mis en accusation devant le Sénat par la Chambre des députés? Non. Et cela était parfaitement correct. La Commission n'outrepassait pas ses droits. Elle ne proposait pas à la Chambre des députés d'outrepasser les siens.

Quant à la Chambre qui a délégué le soin de l'enquête, quels sont ses droits comme conclusion de cette enquête ? D'abord, il est bien certain qu'elle peut, après examen modifier les conclusions du rapport, ne pas en tenir compte. C'est elle qui prend la décision ; elle est souveraine dans l'appréciation du rapport de la Commission.

Si elle vote une loi comme conclusion d'une enquête économique, elle peut la voter toute autre que ne l'avait proposée la Commission d'enquête. Elle n'est limitée, ici,

---

(1) De Mazade. — *Chronique de Quinzaines de la Revue des Deux Mondes*, 15 avril 1881.

dans l'exercice de son pouvoir souverain de légiférer, que par des textes conditionnels. Toutefois, presque toujours elle vote la proposition ; comment comprendre qu'une Assemblée nommât une commission chargée de faire pour elle la lumière sur une question et qu'elle adoptât ensuite des mesures législatives autres que celles que lui propose cette commission !

Si, comme conclusion d'une enquête politique, elle porte un jugement sur le Pouvoir exécutif, elle doit observer les limites que lui impose la séparation des Pouvoirs. Elle peut donc voter des motions qui approuvent ou blâment la conduite passée du Gouvernement, mais non pas des motions tendant à imposer des règles de conduite pour l'avenir.

La conclusion naturelle des enquêtes électorales pour les Chambres, c'est une décision validant ou invalidant le député dont l'élection était contestée.

Tels sont les seuls droits qui puissent être reconnus aux Chambres comme conclusion de leurs enquêtes. Ce sont les seuls qui soient constitutionnels. On doit condamner certains votes de blâme qui ont été parfois émis par les Chambres à la suite d'une enquête. Dans la séance du 30 mars 1898, comme conclusion du rapport Vallé sur l'affaire de Panama, la Chambre des députés vota un certain nombre de motions, parmi lesquelles nous relevons les suivantes (1) :

« La Chambre regrette que dès le début de l'affaire de Panama, les défaillances de certains magistrats aient assuré l'impunité aux coupables.....

.....

(1) *Journal officiel*. — Séance de la Chambre des députés du 30 mars 1898.

«Blâme aussi les immixtions et participations des hommes politiques dans les négociations ou opérations financières ayant un lien avec les Pouvoirs publics.

«Et répudie tout concours d'argent prêté sous une forme quelconque par des particuliers ou des sociétés au Gouvernement».

.....

La première motion blâmant certains magistrats de l'ordre judiciaire était irrégulière, parce que le Pouvoir législatif n'a aucun droit sur ces fonctionnaires. Tout pouvoir à leur égard appartient à leur chef hiérarchique, au ministre compétent. Le Pouvoir législatif a tout au plus un droit de contrôle indirect sur les magistrats du Parquet, par l'intermédiaire du Garde des Sceaux.

La deuxième motion ne peut non plus se comprendre, car une Assemblée politique n'a sur la conduite de ses membres aucun pouvoir disciplinaire en dehors des séances. Elle ne peut donc censurer par des votes de blâme les actes accomplis par les représentants en dehors du lieu où siège l'Assemblée. Leur conduite dans le cas sur lequel l'Assemblée a statué relevait seulement des tribunaux et de l'opinion publique.

CONCLUSION

Nous avons essayé de dire ce qu'était le droit d'enquête et les limites qu'imposaient à ce droit du Parlement l'existence de deux autres Pouvoirs indépendants, l'existence aussi de ce principe général de notre droit qu'aucun individu ne peut être contraint de faire ou de ne pas faire un acte quelconque, sans qu'une loi établisse cette obligation.

Nous avons vu, au cours de notre étude, combien la pratique parlementaire aurait tenu peu compte de ces règles de droit qu'elle aurait dû respecter. L'enquête de Panama, par exemple, a été, depuis ses origines jusqu'à sa conclusion, une violation de la séparation des Pouvoirs et de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Elle a été une violation de la séparation des Pouvoirs de la part de la Chambre, par l'objet même qu'elle s'est proposé. Elle n'a été dans cet objet ni une enquête économique, ni une enquête politique, ni une enquête électorale ; elle tendait à faire la lumière sur certaines dénonciations de corruption qui avaient été lancées contre des membres de l'Assemblée. Elle a donc empiété sur les attributions du Pouvoir judiciaire qui, seul, avait le droit de conduire une pareille information.

Elle a été une violation de la séparation des Pouvoirs pendant tout le cours de son existence, parce que la Com-

mission chargée de cette enquête a obtenu, avec l'appui de la Chambre des députés et la complaisance du Gouvernement, la communication des dossiers judiciaires qui, étant en la possession de la justice, n'auraient pas dû lui être enlevés ; parce que, aussi, certains officiers judiciaires ont, dû pour obéir à ses ordres, se livrer à des perquisitions ou à des saisies qu'ils ne doivent accomplir que dans l'intérêt du service judiciaire qui leur est dévolu.

Enfin, elle a été la violation de la séparation des Pouvoirs dans sa conclusion. Ici, elle a empiété surtout sur les attributions du Pouvoir exécutif en votant contre certains fonctionnaires des motions de blâme que, seuls, les ministres auraient eu le droit d'infliger.

Ces violations de la loi constitutionnelle sont possibles pour les Commissions d'enquête, ou plutôt pour les Chambres qui les nomment, parce que, d'une part, il n'existe pas d'autorité supérieure pour les contrôler et pour les arrêter quand elles outrepassent leur pouvoir ; parce que, d'autre part, grâce à l'influence qu'elles exercent sur le Pouvoir exécutif, elles peuvent exiger de lui qu'il ordonne à ses subordonnés d'accomplir tout acte qui pourra favoriser leur action.

Du reste, employant des moyens de contrainte indirects, ne puisant pas dans un texte de loi précis le droit de donner tel ou tel ordre ou d'opérer telle ou telle réquisition, les Commissions d'enquête n'ont pas toujours obtenu les mêmes satisfactions. Tantôt leurs pouvoirs ont été très étendus parce que le Gouvernement a été très complaisant pour elles ; tantôt leurs pouvoirs ont été restreints parce que le Gouvernement leur a résisté. Le résultat même de cette indétermination de leurs

pouvoirs a été que, dans certains cas, les Commissions d'enquête ont poussé les choses à l'extrême, insisté fortement auprès du Pouvoir et obtenu indirectement plus qu'elles n'auraient obtenu si un texte de loi bien net eût marqué la limite de leurs droits.

La résistance des particuliers dans les cas où la Commission d'enquête s'adresse directement à eux, leur refus de se rendre à ses invitations, peuvent aussi la gêner considérablement dans l'accomplissement de sa mission et rendre ainsi, en partie, inefficace l'exercice d'un droit dont il faut reconnaître l'utilité.

Ces inconvénients, cette faiblesse et cette irrégularité dans l'exercice du droit d'enquête disparaîtraient certainement, en grande partie, avec le vote d'une loi réglant le fonctionnement des Commissions d'enquête. Sans doute, cette loi pourrait toujours être violée lorsque les Chambres le voudraient bien, car il n'y a pas de pouvoir supérieur à elles qui puisse réprimer les écarts auxquels leur fantaisie leur dirait de se livrer ; en temps de crise, dans un moment où les passions politiques seraient surexcitées, elles pourraient bien permettre ou même ordonner à leurs Commissions d'enquête de s'attribuer plus de pouvoirs que ne leur en accorderait la loi fixant leur fonctionnement, mais, en temps ordinaire, cette loi serait suffisante pour les arrêter ; la crainte d'être blâmées par l'opinion publique si elles violaient un texte formel serait un frein assez puissant pour arrêter leurs tentations. Pour les particuliers, une loi serait aussi précieuse. Elle leur indiquerait dans quelle mesure ils doivent fournir des témoignages ou des documents aux Commissions d'enquête. Elle serait pour eux une base solide de résistance, lorsque les Commissions feraient des demandes exagé-

rées. Enfin, les précédents montrent que les Commissions ont une tendance irrésistible à agir par contrainte auprès des Pouvoirs publics et des particuliers pour se procurer les renseignements nécessaires. Aujourd'hui, aucune loi ne le leur permettant, leur façon d'agir est contraire au droit. Il vaut mieux, par conséquent, régulariser législativement la situation ; on ne verra plus ainsi une violation du droit d'un exemple déplorable, surtout venant des Pouvoirs publics. En somme, puisqu'on reconnaît que le droit d'enquête est légitime et nécessaire, il faut l'organiser.

Cette nécessité fut sentie principalement lors de la première enquête de Panama, en 1892. Désirant exercer des pouvoirs très forts, la Chambre des députés voulut donner à sa commission les moyens de recueillir rapidement et directement tous les renseignements utiles. La première proposition en ce sens vint de M. Pontois. Ce n'était pas, il est vrai, une proposition de loi, mais une simple proposition de résolution en deux articles. D'après l'article premier, chaque ministre était tenu, dans la mesure de ses attributions, d'assurer l'exécution des décisions de la Commission d'enquête. En cas de refus, d'après l'article 2, la commission pouvait faire appel à la Chambre, qui pourrait enjoindre aux ministres d'ordonner les mesures demandées par la commission. On voit que, somme toute, le projet de résolution était simplement la consécration écrite de la pratique de l'époque (1).

Le 5 décembre, nouvelle proposition de résolution du même député. Mais, cette fois-ci, il proposait à la Chambre de donner à la Commission d'enquête tous les pou-

(1) Séance de la Chambre du 26 novembre 1892. *Officiel.*

voirs du juged'instruction. M. Floquet, président, l'arrêta immédiatement en lui disant que sa proposition de résolution, pour être correcte, devait prendre la forme d'une proposition de loi, la Chambre à elle seule n'ayant pas le droit de modifier le Code d'Instruction criminelle (1). M. Pontois refusa et le Président alors ne voulut pas lui donner la parole pour développer sa proposition.

M. Pourquery de Boisserin déposa une première proposition de loi qui donnait aux Commissions d'enquête absolument tous les droits que les magistrats ont en vertu du Code d'Instruction criminelle dans les cas où ils ont besoin de procéder à la constatation de crimes ou de délits. Il parut monstrueux d'accorder des droits aussi exorbitants à une commission de la Chambre qui, animée forcément de passions politiques, pourrait en faire un mauvais usage et s'en servir pour porter atteinte à la liberté individuelle. Cette proposition, remarquons-le, n'était pas spéciale à la Commission de Panama; elle était générale et réglait les pouvoirs à reconnaître à toutes les commissions d'enquête à venir.

Ce premier projet repoussé, M. Pourquery de Boisserin en présenta un nouveau qui n'accordait aux Commissions d'enquête que les droits de forcer les témoins à comparaître et le droit de saisie de pièces.

Ce projet fut encore critiqué, et le même député déposa alors un projet en 16 articles, calqué ou presque sur la loi belge de 1880.

L'article 2 donnait à la Commission d'enquête le droit de citer les témoins par ministère d'huissier en la forme ordinaire.

---

(1) Séance du 5 décembre 1892. *Officiel*.

L'article 8 soumettait les témoins et experts aux mêmes règles que devant la juridiction ordinaire.

L'article 11 mettait les témoins à l'abri de toute poursuite intentée à raison de leur témoignage.

L'article 14 donnait aux commissions le droit d'ordonner des saisies de pièces, mais ces saisies ne pouvaient être effectuées que par un conseiller à la Cour d'appel ou par un juge du Tribunal du ressort dans lequel la saisie devait avoir lieu.

Des pénalités étaient édictées contre les témoins récalcitrants, mais ces pénalités ne pouvaient être édictées que par le Tribunal correctionnel du ressort où avait lieu l'enquête (1).

La Commission chargée de l'examen de cette proposition la réduisit beaucoup tout en maintenant les dispositions essentielles.

Il y eut, sur ces entrefaites, un changement de ministère et ces premiers projets furent abandonnés. Le 5 décembre, M. Pourquery de Boisserin déposa un projet relatif aux pouvoirs à donner à la seule Commission d'enquête de Panama. Ce projet, sauf qu'il était spécial, était à peu près la reproduction des projets antérieurs. Un juge d'instruction était mis à la disposition de la Commission pour opérer les perquisitions et les saisies lorsque ce serait nécessaire. M. Pourquery de Boisserin demanda la discussion immédiate, mais elle fut repoussée par une majorité de 288 voix contre 188 (2).

C'est le 15 que la proposition vint à l'ordre du jour de

---

(1) Annexes de la session extraordinaire de 1892, N° 2420.

(2) Séance du 5 décembre 1892. — *Journal officiel.* Séance extraordinaire.

la Chambre. Une discussion assez longue et intéressante, où les principes furent invoqués, eut lieu. M. Jumel, dès le début, affirma l'inconstitutionnalité de la proposition. Pour lui, elle était inconstitutionnelle à deux points de vue différents. Voici quelle était l'argumentation de M. Jumel : Le paragraphe 1 de la proposition de loi disait : « Le Président de la Commission d'enquête pourra délivrer, après décision de la Commission, des commissions rogatoires enjoignant aux juges d'instruction d'opérer toutes saisies, perquisitions, de faire procéder à toutes recherches ou expertises sans exception, dans les formes prescrites au Code d'Instruction criminelle». Par là, une Commission du Corps législatif recevait le droit de mettre en mouvement le Pouvoir judiciaire ; la proposition était inconstitutionnelle, car le droit d'enjoindre aux juges d'instruction d'opérer toutes saisies ou perquisitions appartient exclusivement, d'après le principe de la séparation des Pouvoirs, aux magistrats du Parquet et, au-dessus d'eux, au Garde des Sceaux, leur supérieur hiérarchique, c'est-à-dire au Pouvoir exécutif.

Le paragraphe 2 de l'article 2 disait : « Le juge d'instruction rendra compte de ses opérations et remettra les pièces saisies, les documents et les rapports directement à M. le Président de la Commission ». Ici, il y avait empiétement sur le domaine du Pouvoir judiciaire, car lorsqu'un juge d'instruction a opéré suivant les lois de son pays, il doit remettre ses observations entre les mains de la justice, non entre les mains d'une commission politique.

De plus, adopter la proposition, c'était forcer les citoyens à comparaître devant un comité politique qui ne présentait aucune garantie d'impartialité. Enfin, les deux

ressources qui existent contre le juge d'instruction manqueraient contre une commission d'enquête. Contre le juge d'instruction, on peut obtenir une poursuite en forfaiture devant la Cour de Cassation, au point de vue criminel. Un témoin, dont il aurait mal reçu, tronqué ou changé la déposition, peut aussi le prendre à partie. Impossible de poursuivre la Commission d'enquête devant la Cour de Cassation, qui n'a aucune autorité sur elle ; impossible aussi d'intenter une action civile contre une commission politique irresponsable. M. Jumel, comme conclusion, repoussait la proposition de M. Pourquery de Boisserin.

La proposition fut également combattue par le Gouvernement. MM. Ribot et Bourgeois affirmèrent que le vote de cette loi était inutile, puisque le Garde des Sceaux entendait employer tous ses pouvoirs pour permettre à la commission de recueillir toutes les informations qui lui seraient nécessaires. De plus, M. Bourgeois employa aussi l'argument de principe employé par M. Jumel : Si la loi était votée, on dépouillait le Gouvernement du droit de mettre en mouvement l'action publique (1).

La proposition de M. Pourquery de Boisserin fut repoussée et il ne fut plus question de voter une loi précisant les pouvoirs des commissions d'enquête.

Cependant, comme nous l'avons dit, cette loi serait utile. Elle éviterait bien des conflits entre Pouvoirs différents et supprimerait bien des abus.

Quelles règles générales devrait-on observer dans une législation sur les enquêtes parlementaires ? D'abord, il

---

(1) Séance du 15 décembre 1892. — *Journal officiel.* Session extraordinaire.

est bien certain que les enquêtes électorales devraient sortir du domaine des enquêtes parlementaires. La vérification des pouvoirs est une fonction juridictionnelle ; elle devrait appartenir aux tribunaux et, naturellement, le droit d'enquête suivrait le droit principal.

Restent les enquêtes économiques et politiques. Celles-ci, forcément, c'est la Chambre qui doit les faire. On ne comprendrait pas, par exemple, que la Chambre fît opérer par des fonctionnaires, qu'elle doit contrôler, des enquêtes sur l'administration. Mais dans quelles formes et sous quelles conditions ce droit d'enquête pourra-t-il être exercé ?

Une législation complète sur les enquêtes économiques et politiques devrait comprendre :

1° La fixation des limites du droit d'enquête de la Chambre, en tenant compte de l'existence des deux autres pouvoirs indépendants ;

2° Les règles à suivre dans la nomination des commissions, de façon à éviter cet inconvénient qui existe fréquemment aujourd'hui : l'absence des membres de la minorité dans les commissions d'enquête ;

3° La fixation des pouvoirs de la commission, de façon à assurer le respect du principe de la séparation des Pouvoirs, les droits des tiers, et à permettre à la commission d'agir utilement grâce à des pouvoirs suffisants (1).

Quant à la première partie de cette législation, il est impossible de dire à l'avance dans quels cas l'enquête sera possible et ne le sera pas. C'est une question de fait. Mais, du moins, dans le vote de la loi, on devra tenir

---

(1) Lucas et Weiss. — Les Enquêtes parlementaires. Revue générale de droit, année 1888.

compte des règles du régime parlementaire pour indiquer quelques principes essentiels.

Dans la nomination des Commissions d'enquête et dans le choix des membres qui doivent les composer, les combinaisons peuvent être multiples. On ne saurait, dans tous les cas, prendre les membres des Commissions d'enquête moitié dans la majorité, moitié dans la minorité, car alors, les avis étant partagés entre deux partis égaux, la commission pourrait difficilement arriver à une solution. Il nous paraît que l'usage établi en Angleterre, et que nous avons déjà mentionné, de donner dans la composition des Commissions d'enquête une majorité d'une voix seulement au parti politique dominant peut être excellent. Il assure une grande autorité à la minorité; et, d'autre part, il permet cependant à la majorité de lutter contre une opposition systématique de la minorité.

C'est dans la fixation des Pouvoirs à reconnaître aux Commissions d'enquête que l'on rencontre le plus de difficultés. Tout d'abord, il faut se préoccuper de respecter le principe de la séparation des pouvoirs, c'est avec ce principe que l'on peut condamner un certain nombre de dispositions qui ont été admises par les lois étrangères ou que l'on a proposé d'introduire dans la législation française.

Nous condamnons la disposition de la loi belge (1) qui permet à la Chambre ou à sa commission de déléguer le soin de l'enquête à certains magistrats de l'ordre judiciaire. On ne peut admettre que, dans une Constitution qui organise la séparation des Pouvoirs, des magistrats de l'ordre judiciaire agissent pour favoriser l'accomplis-

(1) Article 4, § 3 et 4.

sement d'une fonction du Corps législatif, ils ne peuvent agir que pour l'exercice du Pouvoir judiciaire.

Par application du même principe, nous condamnons l'article 13 de la loi hollandaise de 1850 qui, au cas de non comparution du témoin cité, permet de requérir contre lui un mandat d'amener du juge d'instruction.

Enfin, pour les mêmes raisons, nous condamnons les diverses propositions de loi de M. Pourquery de Boisserin, qui faisaient accomplir certains actes de contrainte contre les particuliers par un juge d'instruction et par des magistrats de Cour d'appel ou de Tribunal.

En conséquence, c'est la commission qui aurait elle-même l'exercice des droits qui lui seraient dévolus par la loi. Une Commission d'enquête serait, en vertu de cette loi, érigée en une sorte de comité d'instruction pourvu d'une certaine autorité dans l'intérêt de l'accomplissement utile des fonctions des Chambres. Elle serait, mais pour l'exercice de fonctions différentes, quelque chose comme la Commission du Sénat investie, par la loi du 10 avril 1889, du pouvoir d'instruire les affaires renvoyées à la Haute-Cour.

La solution que nous proposons n'aurait pas de grands inconvénients, parce que nous ne sommes pas disposés, en matière d'enquêtes politiques et économiques, à reconnaître des pouvoirs très étendus aux commissions, vis-à-vis des particuliers. Il n'y a pas là le grand intérêt social que présente la répression des crimes et des délits. On peut donc très bien admettre que le pouvoir de contrainte des commissions soit assez restreint. Nous n'accorderions que ces trois droits en matière d'enquêtes politiques et économiques : droit de mander les témoins, droit de leur déférer le serment, droit de leur demander la communi-

cation des pièces qui pourraient se trouver entre leurs mains. Toutes ces obligations seraient sanctionnées, au cas de refus de les accomplir, par des amendes qui pourraient être assez fortes et qui seraient, bien entendu, infligées par les tribunaux ordinaires.

Vis-à-vis du Pouvoir exécutif, il serait impossible d'admettre que la commission devrait s'incliner toujours devant l'excuse du secret professionnel quand le ministre compétent aurait approuvé l'attitude de son subordonné, ou devant l'argument de la raison d'Etat quand il serait invoqué par le ministre, car, alors, le Pouvoir exécutif pourrait, dans tous les cas, éviter le contrôle du Pouvoir législatif établi par la Constitution et couvrir ses fautes personnelles. On peut seulement affirmer que, dans certains cas, et pour respecter l'indépendance du Pouvoir exécutif, la Commission doit s'incliner devant les raisons qu'il donne ; mais on ne saurait fixer aucune règle absolue. Les pouvoirs de la Commission d'enquête varieront toujours, en fait, selon le plus ou moins de confiance que le Parlement aura dans ses ministres. Le droit de blâmer au cas de refus de renseignements existera toujours, entraînant, comme conséquence, la chute du cabinet.

Vis-à-vis de l'autorité judiciaire, il devrait être bien établi que la Commission d'enquête serait sans aucun droit. Elle ne pourrait lui commander directement aucun acte ; elle n'aurait pas le droit de demander aux magistrats de lui fournir des documents ou des renseignements recueillis au cours d'une instance judiciaire.

En attendant, cette législation, destinée à imposer de sages limites au pouvoir d'enquête des Chambres, n'existe pas. Nous avons vu que ce droit, exercé jusqu'à ses plus extrêmes limites, pouvait avoir pour conséquence la violation des principes essentiels de notre droit.

Mais ce n'est que par l'intermédiaire du Pouvoir exécutif, nous l'avons constaté, que les Chambres arrivent à exercer ce pouvoir despotique, à violer la loi et la Constitution. Ce n'est que par la faiblesse d'un Gouvernement, par exemple, que la communication d'un dossier judiciaire, qui devrait rester entre les mains de la justice, est obtenue par une Commission d'enquête. Ce n'est que par la complaisance d'un Gouvernement que la Commission peut obtenir communication d'une pièce diplomatique qui devrait rester secrète. — Que devons-nous en conclure ? C'est qu'un Gouvernement fort, un ministère énergique, pourra toujours, en refusant cette communication, empêcher, au moins momentanément, les Chambres d'empiéter sur le domaine des Pouvoirs exécutif et judiciaire. Il est vrai qu'il sera blâmé et devra se retirer. Le ministère qui succèdera, favori de la majorité, prendra le Pouvoir, examinera la question à l'occasion de laquelle le ministère précédent est tombé. S'il reconnaît qu'il y avait de bonnes raisons de ne pas communiquer les documents demandés, il pourra peut-être décider la Chambre qui les demande à renoncer à ses prétentions. Il le pourra d'autant plus facilement qu'il a la confiance de l'Assemblée. Si la Chambre renonce à ses prétentions, le principe de la séparation des pouvoirs sera définitivement sauf et, peut-être, un grand péril politique sera évité.

Certes, l'attitude que nous recommandons exige beaucoup de désintéressement de la part des ministres ; on doit, néanmoins, la leur recommander comme la seule pouvant permettre de maintenir, en face des prétentions exagérées du Pouvoir législatif, les prérogatives du Pouvoir exécutif et du Pouvoir judiciaire.

Vu : *Le Président de la Thèse*,
L. BARDE.

Montpellier, le 30 juin 1903.
Vu : *Le Doyen*,
VIGIÉ.

Vu et permis d'imprimer :
Montpellier, le 1er juillet 1903.
Pour le Recteur :
Le Vice-Président du Conseil de l'Université,
MAIRET.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

DU DROIT D'ENQUÊTE

CHAPITRE I. — Les enquêtes parlementaires dans les divers pays ... 5

CHAPITRE II. — Comment se justifie le droit d'enquête 16

CHAPITRE III. — Limites du droit d'enquête. 27

DEUXIÈME PARTIE

FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE

CHAPITRE I. — Rapports des Commissions avec les divers pouvoirs et les particuliers 68

Section I. — Droits de la Commission vis-à-vis de la Chambre qui l'a nommée 69

Section II. — Droits de la Commission vis-à-vis des particuliers. 75

Section III. — Droits de la Commission vis-à-vis du Pouvoir exécutif 102

Section IV. — Droits de la Commission vis-à-vis du Pouvoir judiciaire 109

CHAPITRE II. — Du lieu des séances des Commissions 138

CHAPITRE III. — De la publicité des séances des Commissions 143

TROISIÈME PARTIE

CONCLUSION DES ENQUÊTES

Pouvoirs de la Commission et de la Chambre qui l'a nommée..... 149

CONCLUSION. 156